G
1490

BOU HASNA

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Études Tunisiennes

Structure administrative et institutions du Protectorat français en Tunisie

(1938)

1
g. 1490

P M

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

PUBLICATIONS
DU COMITÉ DE L'AFRIQUE FRANÇAISE
21, Rue Cassette
PARIS

1939

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 000 736

Publications récentes relatives à l'Afrique du Nord

Un Africain. — Prolégomènes à toute politique indigène raisonnable	3	50
Bartel-Noirot. — Atlantide... Prix modérés.	4	»
Caqueray (G. de). — Notes pour l'histoire de Casablanca et de son port	3	»
Charles-Roux (F.). — Souvenirs sur le Maréchal Lyautey	4	»
Estienne. — La naissance de Bidon V	3	50
Goulven (J.). — La France au Maroc. 25 ans de Protectorat	10	»
Hardy (G.). — Le problème scolaire en Algérie	2	»»
La Chapelle (F. de). — Les Tekna du Sud-Marocain	10	»
Monod (T.). — Gravures et inscriptions rupestres au Sahara occidental.	10	»
R. Zenati. — Le problème algérien vu par un Indigène	16	»
La Pacification du Maroc (1907-1934) .	10	»

BOU HASNA

30754

Études Tunisiennes

Structure administrative et institutions du Protectorat français en Tunisie

(1938)

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

g. 1490

P M

PUBLICATIONS
DU COMITÉ DE L'AFRIQUE FRANÇAISE
21, Rue Cassette
PARIS
—
1939

AVERTISSEMENT

Les études réunies dans ce volume ont paru dans le Bulletin du Comité de l'Afrique Française, *au cours des années 1937 et 1938. Ecrites à une époque où la Tunisie traversait une crise politique aiguë, elles se proposaient de faire mieux connaître la structure complexe de l'Administration, de signaler les fluctuations ou les déviations de notre politique administrative au cours d'un demi-siècle de Protectorat et, à la lumière des événements de ces dernières années, de rechercher des directives de réforme ou de mise au point.*

La Tunisie, pays neuf, où se rencontrent la vieille civilisation islamique et nos concepts occidentaux, est un creuset magique où sont engendrées chaque jour des formes juridiques nouvelles: monstres éphémères nés d'un accouplement impossible ou hybrides précurseurs d'une lignée neuve.

Aussi l'analyste des institutions tunisiennes doit-il se garder de les figer dans le cadre logique et formel d'un Traité de Droit. Il ne peut en donner une idée vraie et tenter de dégager une doctrine de droit public qu'en étudiant la vie même de ces institutions et en recherchant les lois de leur évolution.

La structure administrative et les institutions tunisiennes étant en perpétuel devenir, il ne faut s'effarer ni des audaces de certaines expériences, ni des échecs ou des abandons : on modèle en pleine pâte. Mais on peut regretter un défaut de continuité de vue et d'idéal dans notre création.

On l'impute généralement à nos Résidents Généraux qui se succèdent trop rapidement et paraissent avoir des inspirations divergentes. En réalité, le mal est à Paris, où nos Proconsuls puisent leurs directives et où on n'est pas encore arrivé à créer un organisme étoffé et permanent qui assure à notre politique impériale une unité d'impulsion dans l'espace et dans le temps.

Secouons donc notre modestie française qui nous fait hésiter à affirmer des vues d'Empire et créons ce Ministère de la France d'Outre-Mer qui seul peut assurer, par le groupement de techniciens sous l'autorité d'un Ministre, l'élaboration et la poursuite continue d'un idéal colonial.

L'auteur de ces études ne se réclame d'autre mérite que de sa sincérité, de son impartialité et d'un égal amour pour sa famille française et pour les enfants qu'elle a adoptés : le choix de son pseudonyme est, à cet égard, plus qu'un symbole.

I

L'ADMINISTRATION CENTRALE

Le traité du 12 mai 1881, dit du Bardo ou de Kassar Saïd, a consacré en droit international notre installation militaire en Tunisie et le rattachement diplomatique de ce pays à la République Française. La convention du 8 juin 1883, de la Marsa, a fondé le Protectorat.

Le Protectorat était alors une formule coloniale encore inusitée. D'aucuns ont pensé qu'elle était la « traduction courtoise ou le déguisement habile » d'une simple annexion. Mais la formule a eu du succès, a été reprise ailleurs et les juristes ont dégagé ses principes, nettement différenciés de ceux des autres statuts nationaux. La nouveauté du Protectorat et le malentendu de l'opinion publique à son égard, expliquent et excusent les hésitations et les tâtonnements de ceux qui ont eu la tâche de construire le régime administratif de l'Etat protégé.

Une bonne définition du Protectorat a été donnée en 1898 par Despagnet :

> Le Protectorat est le lien contractuel, établi entre deux Etats, en vertu duquel l'un, tout en n'entendant tenir que de lui-même son existence comme puissance souveraine, cède à l'autre l'exercice de certains de ses droits de souveraineté interne ou d'indépendance extérieure, à la charge par l'autre de le défendre contre les attaques internes ou externes auxquelles il pourrait être en butte, et de l'aider dans le développement de ses institutions et la sauvegarde de ses intérêts.

Le Protectorat étant un lien contractuel et synallagmatique, il en résulte que les obligations des parties ont leur source non seulement dans le texte littéral de l'acte initial, mais dans l'interprétation qu'en ont donnée les parties elles-mêmes en l'exécutant sans protestation. C'est ce qui a permis au Résident général de dire avec

une grande justesse, dans un récent discours, que le Protectorat est une création continue.

D'autres conséquences découlent de la définition de Despagnet, qui sont du reste caractéristiques du Protectorat, à savoir que l'Etat protégé cède à l'Etat protecteur certains attributs de la souveraineté en échange de la protection et de l'assistance, et que cette cession n'a pas pour effet de faire perdre à l'Etat protégé son individualité souveraine. Ce qui, en langage commun, se traduit par l'expression qui traîne dans tous les discours : la co-souveraineté.

Le traité de 1881 stipule expressément les droits de souveraineté externe délégués par la Tunisie à la France : la direction des relations diplomatiques, qui comporte la garantie des traités, le droit de légation et de conclure des traités, et qui a pour corollaire le droit de guerre ou de paix. Quant aux droits de souveraineté interne délégués à la France par les actes de 1881 et 1883, leur délégation a sa cause dans l'obligation même d'assistance et de protection dévolue à l'Etat protecteur.

La généralité de l'action du Gouvernement français dans le domaine de l'Administration intérieure de la Régence est assez bien définie par le flou de l'article premier de la Convention de la Marsa par lequel S.A. le Bey s'engage à « procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le Gouvernement français jugera utiles ». Cinquante ans de tutelle ont permis de donner un corps plus consistant à cette charte.

On admet que l'Etat protégé conserve dans sa plénitude le pouvoir constituant, sous cette réserve que la France doit protection à la dynastie husséinite. L'Etat protégé exerce le pouvoir législatif sous réserve du droit d'initiative ou de veto de l'Etat protecteur, qui se traduit par le pouvoir de promulgation et d'exécution des Décrets beylicaux délégué au Résident général par

le Décret du Président de la République du 10 novembre 1934. En matière judiciaire, la justice française a hérité du pouvoir juridictionnel des tribunaux capitulaires, complété par un certain nombre de concessions consenties par l'Etat protégé; mais sous réserve de ces concessions, celui-ci conserve la plénitude de son pouvoir judiciaire à l'égard de ses sujets, et à l'égard même des Européens, en matière immobilière, pour les immeubles non immatriculés. Enfin, des prescriptions particulières limitent les pouvoirs financiers de l'Etat protégé.

C'est sur ce terrain de droit international qu'a été montée la machine administrative du Protectorat tunisien.

*
**

La structure primitive de l'Etat husséinite était extrêmement simple : le Bey, monarque absolu, gouvernait par ses Ministres et ses Caïds. Administration totalitaire, sans spécialisation. Le Saheb Tabaa (Garde des Sceaux) était en même temps Ministre de l'Intérieur et du Culte, de la Guerre et de la Marine, des Affaires Etrangères, etc. Seules les Finances étaient gérées par un dignitaire indépendant, le Khaznadar. En 1860, toute l'Administration fut concentrée en un grand Viziriat, sous l'autorité d'un seul Ministre. On créa peu après les fonctions honorifiques de Ministre de la Guerre et de Ministre de la Marine, puis celles de Ministre de la Plume, suppléant du Premier Ministre.

En 1870, un Ministère d'Etat (Ouzara el Kobra) traitait toutes les affaires à l'exception des Finances gérées par la Commission internationale. L'Ouzara el Kobra comprenait quatre sections : Section d'Etat (Administration et Culte), Section pénale, Section civile, Affaires Etrangères.

Le traité de 1881 ayant eu pour effet immédiat de transporter au profit de la France l'exercice des droits de souveraineté externe de l'Etat hus-

séinite, les Affaires Etrangères de la Régence passèrent entre les mains du Résident général de la République Française, et les Affaires de la Guerre et de la Marine entre celles de nos chefs militaires. Le Ministère d'Etat demeura le centre du pouvoir exécutif pour toutes les autres affaires

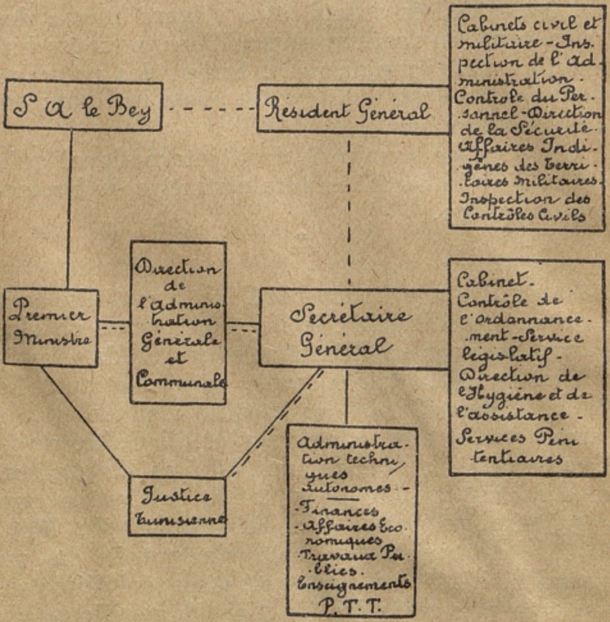


Schéma de l'organisation administrative de la Tunisie.

administratives et judiciaires. Mais l'engagement pris par l'Etat husséinite de procéder à toutes les réformes que le Gouvernement français jugerait utiles et la délégation de souveraineté interne qui découlait du régime de Protectorat amenèrent à modifier profondément la structure par trop simpliste de cette Administration.

Il est à remarquer que le Protectorat nous conférait bien plus qu'un simple droit de con-

trôle : il nous imposait le devoir de prendre l'initiative des réformes et, comme celles-ci entraînaient la création d'organismes techniques auxquels les indigènes étaient incapables de pourvoir, il nous amenait à fournir un effectif de techniciens français. Initiative, technicité, contrôle, ont été les buts de notre ingérence dans l'Administration tunisienne et les axes sur lesquels nous avons monté ce que l'on nomme l'Administration du Protectorat.

Si le Contrôle pouvait s'exercer de l'extérieur, comme un frein ou un guide, l'initiative et la technicité devaient être apportées à l'intérieur même de la machine husséinite, l'autorité beylicale et celle du Premier Ministre demeurant le principe moteur. On en vint ainsi à instituer une triple hiérarchie administrative :

— D'abord la vieille hiérarchie tunisienne d'administration directe (Premier Ministre, Ministère d'Etat, Caïds) ;

— Puis une hiérarchie moderne de techniciens français faisant de l'administration directe, recevant ses pouvoirs du Bey et fictivement rattachée au Premier Ministre (Secrétaire général et Administrations techniques) ;

— Enfin, une hiérarchie française de contrôle (Délégués à l'Administration centrale et Contrôles Civils).

La hiérarchie technique s'accrut rapidement et la plupart de ses organismes durent être érigés en Directions, quasiment autonomes : Finances (1882), Travaux publics (1882), Enseignement (1883), Postes, Télégraphes, Téléphones (1888) et Agriculture (1890). Ces Directions demeuraient sous la haute autorité du Secrétaire général, dépositaire à leur égard de l'autorité beylicale. Quelques services techniques demeurèrent toutefois directement attachés au Secrétariat général (Direction du personnel de l'Administration centrale, Sûreté publique, Services pénitentiaires, Communes, Hygiène et Assistance).

Le rôle du Secrétaire général est de toute première importance, car il sert de truchement entre les trois hiérarchies. En effet, outre la délégation qui lui est faite des pouvoirs de l'autorité beylicale, qui lui permet d'agir par ses Services techniques, il contrôle les actes du Premier Ministre et du Ministère d'Etat. C'est ainsi qu'il était investi de la garde des archives de l'Etat, du visa de la correspondance du Premier Ministre, de la présentation et de la promulgation des lois, décrets et règlements. Par sa double fonction, le Secrétaire général est donc la « plaque tournante » de tout le système administratif du Protectorat et le levier de commande de notre politique indigène.

C'est cette situation qui a permis à un Bernard Roy, connaisseur averti des questions indigènes, d'exercer une heureuse influence sur toute l'Administration, et de mériter à la Tunisie sa réputation de pays sans histoires qui a duré une trentaine d'années. La politique de Roy était basée sur la compréhension de la psychologie de l'indigène et le respect de ses mœurs traditionnelles. La manière dont elle s'exerçait ne serait peut-être plus de mise à l'heure actuelle, les grandes familles sur lesquelles il s'appuyait ayant perdu leur autorité, les mœurs et les esprits ayant évolué. Mais son principe d'action demeure valable : nous ne saurions rien entreprendre de viable en Tunisie sans le faire cadrer avec la mentalité et les aspirations profondes de nos administrés; les spécialistes des questions indigènes, ceux qui ont appris à pénétrer l'âme musulmane, doivent avoir la prépondérance dans la conduite des affaires administratives.

Or, après la disparition de Bernard Roy, il n'en fut plus ainsi. Au contraire, une profonde réforme de structure de l'Administration, en 1922, vint réduire le rôle des spécialistes des affaires indigènes, qui gravitaient autour du Secrétaire général et de la vieille administration husséinite.

On supprima en effet le Secrétariat général ; on minimisa le Ministère d'Etat réduit à une Section d'Etat dans le cadre d'une Direction générale de l'Intérieur; on enleva au Premier Ministre ses attributions en matière judiciaire pour les confier à un Ministre de la Justice indigène qu'on enferma lui-même dans le cadre d'une Direction de la Justice. La hiérarchie proprement tunisienne se trouvait comme étouffée dans le sein de Directions techniques relevant directement du Résident général qui devenait le Chef immédiat de toute l'Administration.

On ne saurait trop insister sur l'importance des réformes de 1922 dont les conséquences politiques se répercutent jusqu'à nos jours. La restauration du Secrétariat général en 1933 et les réformes actuelles sont, en effet, une réaction contre les tendances de 1922.

Ces réformes de 1922 amenèrent d'abord une prolifération des Services techniques et une inflation de la hiérarchie française d'administration directe. Cela au moment même où les jeunesses indigènes commençaient à sortir de nos Ecoles et Facultés et aspiraient à trouver des emplois. Première cause de dépit, qui fournit à la propagande destourienne son meilleur argument et rallia au nationalisme tunisien l'élite intellectuelle.

En second lieu, la suppression du Secrétaire général plaçait toutes les Directions autonomes sur le même pied et les privait de l'influence politique de l'équipe spécialisée gravitant, comme nous l'avons dit, autour du Ministère d'Etat. Il s'ensuivit que certaines de ces Directions poursuivirent la réalisation de leurs fins propres dans une regrettable méconnaissance de la psychologie musulmane et sans se préoccuper des répercussions que leur activité pourrait provoquer dans les milieux indigènes.

Ce fut la cause de multiples erreurs de manœuvre qui suscitèrent des mécontentements

épars, fournirent des sujets de critiques à la Presse et favorisèrent la propagande du Destour.

On jugea donc indispensable de restaurer le Secrétariat général. Ce qui fut fait en 1933. Les pouvoirs de cet organisme coordinateur furent même renforcés par la création de leviers de commande généraux, placés directement sous la main du Secrétaire général : Contrôle du Personnel et de l'Ordonnancement, Service législatif, Inspection des Contrôles Civils, Sécurité générale.

Mais, à peine avait-on ainsi remis sur ses axes la machine administrative, et restauré l'autorité du couple-maître (Premier Ministre, Secrétaire général), qu'on éprouva le besoin de détacher du Secrétariat général les rouages les plus essentiels du point de vue politique (Section d'Etat, Sécurité) pour les réunir dans une Direction autonome, l'Administration Tunisienne. On retombait ainsi, en partie, dans l'erreur de 1922. En outre, le Directeur de l'Administration Tunisienne cumulait sur sa tête des fonctions dans la hiérarchie tunisienne d'administration directe avec celles d'Inspecteur des Contrôles Civils. Il détenait les pouvoirs essentiels du Secrétaire général, mais était placé au rang des autres Administrations techniques et ne pouvait assujettir celles-ci à ses directives politiques que par son influence personnelle.

***

Les réformes administratives de 1937 sont dans la ligne de celles entreprises en 1933 en réaction contre les tendances de 1922. Elles se sont proposé de restaurer l'autorité politique du Premier Ministre et du Secrétaire général sur les Directions autonomes, de remettre sur leurs axes distincts les organes de contrôle et d'administration directe, enfin de résorber l'inflation ex-

cessive du fonctionnarisme français. Ces réformes s'analysent ainsi :

1° Restauration de l'autorité politique du Secrétaire général et du Premier Ministre : l'écran que constituait l'Administration Tunisienne est supprimé. Le service de l'Administration communale et régionale (Service politique au premier chef) est couplé avec la Section d'Etat sous le contrôle d'un spécialiste français des Affaires indigènes, tenant son pouvoir du Secrétaire général, conseiller intime de celui-ci en matière de politique indigène et ayant le titre de Directeur de l'Administration générale et communale. Cette réforme entraîne la suppression de la Direction de l'Intérieur, ses deux autres services (Hygiène et Services pénitentiaires) étant simplement rattachés au Secrétariat général.

2° Accès des indigènes à tous les emplois des Administrations publiques, à égalité de mérite avec les candidats français. Il est cependant nettement spécifié que les fonctions de contrôle sont exclusivement réservées aux Français, et inversement que les fonctions judiciaires, culturelles, ou d'autorité à l'égard des indigènes sont réservées aux Tunisiens musulmans. Cette réforme laisse donc subsister la triple hiérarchie dont nous avons parlé : la vieille hiérarchie husséinite qui ne change pas, la hiérarchie moderne des techniciens où la place des indigènes devient plus large, la hiérarchie de contrôle qui demeure française.

3° Le Résident général reprend en mains les leviers de commande généraux précédemment confiés au Secrétaire général : Contrôle du personnel. Sécurité générale Inspection des Contrôles Civils. La Résidence générale redevient ainsi le centre de commandement des forces de Sécurité et de Contrôle, qui sont séparées de l'Administration directe, laquelle demeure seule sous l'autorité du Secrétaire général et du Premier Ministre.

Les réformes de 1937 marquent un essai méritoire pour remettre la machine administrative du Protectorat sur ses axes essentiels : — axe d'administration directe, d'une part, avec deux sortes de rouages, tunisiens dans les fonctions d'autorité ou culturelles, français et tunisiens associés dans les fonctions techniques; — axe de contrôle français, d'autre part. Mais des contingences, peut-être *ad hominem*, n'ont pas permis d'aller jusqu'au bout de cette conception, et si le char de l'Etat est conduit par cet attelage au but souhaité, on le devra plus à la valeur, à l'habileté et à l'esprit d'équipe des hommes qui tiennent les leviers de commande qu'au bon ajustage des engrenages.

Il faut d'abord constater que le spécialiste des affaires indigènes placé auprès du Premier Ministre et du Secrétaire général se trouve à l'égard des autres Directions, dites techniques, dans la même situation d'égalité que l'était feu le Directeur de l'Administration Tunisienne. Pour restaurer pleinement l'autorité du Premier Ministre et assurer la prépondérance désirable de l'organe politique installé à ses côtés, il eût été désirable que celui-ci dispose de toute l'autorité du Secrétaire général, qu'il soit son Adjoint ou son Délégué immédiat et non pas un Directeur autonome. La fausse situation de cet organisme risque de paralyser, dans une certaine mesure, la réalisation du plan de restauration de la vie communale et agraire que les Conseils de Gouvernement s'occupent d'arrêter et dont l'exécution exigera le concours de toutes les administrations techniques sous l'impulsion directrice de l'Administration générale et communale.

D'autre part, le souci de remettre sur des axes bien distincts l'autorité de contrôle et celle de l'Administration directe a conduit à écarter les Contrôles Civils du Secrétaire général et par conséquent à les soustraire à l'influence politique des spécialistes groupés autour de celui-ci, qui

est tout de même, lui aussi, un agent de Contrôle et le principal. Le Dar el Bey, siège du Ministère d'Etat et du Secrétariat général, a une valeur symbolique très grande aux yeux des indigènes ; les Contrôles Civils, en abandonnant leur siège social au Dar el Bey, perdront un point de contact avec l'autorité husséinite centrale qui leur était précieux.

Il est vrai que le retrait à la Résidence générale de la commande de contrôle répond à une conception logique, puisque le contrôle peut s'exercer extérieurement à l'Administration et que le Résident général doit être en somme le grand maître de la conduite de notre politique indigène. Mais ne serait-il pas préférable alors de placer auprès de lui la cellule de politique indigène, d'instituer à la Résidence générale même une Direction des Affaires politiques, groupant les spécialistes, donnant des directives à un faisceau d'agents de contrôle distribués dans l'Administration locale? Cette formule a été appliquée au Maroc avant la fusion des pouvoirs du Délégué à la Résidence générale (dont dépendait la Direction des Affaires politiques) et du Secrétaire général (chef de l'Administration technique), et on ne peut pas dire qu'elle ait donné de mauvais résultats.

L'organisation à la Résidence générale du centre d'étude et de commande de la politique indigène serait d'autant plus souhaitable que toutes les forces de sécurité sont actuellement groupées, directement entre les mains du Résident général : Police tunisienne, Oudjak, Gendarmerie et même Armée. Cette coordination des forces d'action directe et des spécialistes du contrôle et de l'action politique avait été tentée lorsqu'on avait créé la Direction bâtarde de l'Administration tunisienne. Elle aurait toute sa valeur, si elle était réalisée sur le plan de la Résidence générale.

Enfin, à une époque où tous les Etats donnent à la propagande une place prééminente comme

DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

moyen de gouvernement, on est stupéfait que la Tunisie ne soit pas dotée d'un bon organisme de propagande en matière de politique indigène. La Résidence générale dispose bien d'un Bureau de Presse ; mais celui-ci est beaucoup plus occupé de la Presse française que de la Presse arabe et il ne peut en être autrement, car les hommes qui le dirigent sont récemment débarqués de France et malgré leur culture et leur finesse, unanimement appréciées, demeurent dans l'ignorance des ressorts intimes de l'opinion indigène. D'ailleurs, ce Bureau ne dispose que de moyens très limités et ses efforts sont mal coordonnés avec ceux des Services épars de renseignements et de politique indigène.

Car un organisme de propagande se conçoit comme une machine à double sens : recueillant une documentation abondante et sûre sur les besoins et les aspirations, la vie économique et politique des populations dont il s'occupe ; restituant cette nourriture spirituelle, après sa digestion par les augures politiques, sous forme d'articles, de brochures, de causeries à la T.S.F., de conférences, d'actions de toutes sortes. Il devrait constituer un rouage étroitement couplé avec le contrôle et la sécurité, formant avec eux un mécanisme précis permettant au représentant de la France de diriger sans effort et sans flottement le « Char » du Protectorat sur les routes de sa destinée.

II

LES CADRES INDIGÈNES D'AUTORITÉ

Se conformant à une doctrine coloniale pratiquée depuis la plus haute antiquité, la France a généralement respecté dans son Empire les cadres indigènes d'autorité, trait d'union indispensable entre un Etat parvenu à un stade élevé de la civilisation et des populations encore frustes. Cette formule s'accordait plus particulièrement, en Tunisie, avec le principe du Protectorat, qui associe la souveraineté française à la souveraineté beylicale.

Ce n'est pas dire que la France se trouvait tenue par les traités de conserver les cadres administratifs indigènes : le Protectorat lui concédait une telle part des attributs de la souveraineté interne qu'elle était juridiquement fondée à substituer des agents français aux agents indigènes de toutes catégories, et elle l'a bien fait pour les services techniques et les services de sécurité. Le maintien des cadres indigènes d'autorité en Tunisie résulte donc autant de la politique générale de la France en matière coloniale que de la situation de droit propre à la Régence.

L'Etat husséinite, tel que nous l'avons trouvé en 1881, était un Etat despotique, pourvu d'une Administration fortement centralisée, à la mode turque. Le Souverain disposait de tous les pouvoirs temporels, législatif, judiciaire, exécutif, n'ayant d'autre frein que la loi islamique. Il les exerçait par lui-même, par ses Ministres, qui n'étaient apparemment que ses secrétaires, enfin par ses caïds qui se présentaient comme ses délégués dans le pays.

A ce pouvoir central, fort jusqu'à l'arbitraire,

ne correspondait aucune organisation administrative locale. Les tribus vivaient bien dans un cadre social hiérarchisé ; mais les chefs de tribus ne tenaient point leur autorité du Prince ; l'organisation tribale, de nature familiale et ethnique, n'était pas un démembrement de l'Etat, n'avait même aucun lien précis avec lui. Bref, à l'inverse des Etats modernes dont l'architecture embrasse la vie régionale, l'Etat husséinite était caractérisé par une anarchie locale où plongeaient plus ou moins les tentacules d'une autorité centrale toute puissante.

Sous le régime du Protectorat, l'Etat tunisien est resté ce qu'il était originairement : une monarchie absolue et centralisée. La souveraineté française s'est accolée à celle de S. A. le Bey, participant de sa toute puissance. Le Gouvernement du Protectorat a hérité volontiers de la centralisation administrative et du régime autoritaire qui facilitaient son action réformatrice.

Sans porter atteinte au régime de base de l'Etat husséinite, des réformes de structure ont été apportées à l'organisation administrative pour permettre l'accomplissement du Protectorat. La hiérarchie tunisienne a été complétée et grossie d'une hiérarchie française de techniciens, rattachée à la souveraineté beylicale ; une hiérarchie de contrôle, de souveraineté française, a été instituée.

Théoriquement, la machine du Protectorat paraît donc centrée sur deux axes : l'axe d'administration directe avec son double jeu de rouages, — traditionnel et tunisien dans les fonctions d'autorité et culturelles, moderne et franco-tunisien dans les fonctions techniques, — et l'axe de contrôle français. Mais le montage n'a pas été réalisé selon l'épure ; en fait, les axes chevauchent.

Dans l'Administration centrale, les axes de contrôle et d'administration directe ont été sou-

dés au niveau du Secrétariat général. D'autre part, les cadres indigènes ont été réduits à leur plus simple expression (Ministère d'Etat et Ministère de la Justice), tandis que les rouages techniques ont pris un développement et une individualité tels qu'ils ont l'apparence de fonctionner sur un axe indépendant de la souveraineté beylicale.

Ce défaut de parallélisme se retrouve dans l'Administration locale. Celle-ci est théoriquement construite sur les principes de base du Protectorat :

— Axe de souveraineté indigène avec son cadre traditionnel indigène (caïds, juges) et son cadre technique franco-tunisien (agents des Administrations techniques),

— Axe de Contrôle (Contrôleurs Civils et Officiers des Affaires Indigènes).

Mais, malgré des apparences plus nettes qu'au sein de l'Administration centrale, on observe un certain flottement dans le mécanisme.

C'est ainsi que les Contrôles Civils et bureaux d'Affaires Indigènes exercent bien leurs fonctions essentielles de contrôle sur les vieux cadres de l'Administration husséinite (caïds, Charaa) et même sur l'activité municipale, mais leur action déborde parfois dans le domaine de l'administration directe, par délégation même de l'autorité tunisienne (par exemple la haute police, les opérations de fixation au sol des indigènes, les chantiers de charité, etc., etc...).

D'autre part, les agents locaux des Directions techniques agissent en subordination directe de leurs administrations propres, et la plupart de leurs actes échappent au contrôle local ; il est vrai que cette anomalie a été partiellement corrigée par l'institution de Conseils administratifs locaux, qui se tiennent périodiquement sous la présidence des autorités de contrôle, et permet-

tent à celles-ci d'exercer une haute surveillance sur l'activité administrative locale.

Enfin, les Contrôleurs Civils ont des attributions étrangères au rôle qu'ils jouent dans la double hiérarchie de l'Administration tunisienne; ce sont leurs attributions consulaires (chancelleries, etc.).

S'il y a défaut de parallélisme sur le plan local entre les organes français de contrôle et les organes tunisiens d'administration, en outre, au sein de ceux-ci, il y a scission entre l'administration technique franco-tunisienne et les vieux cadres husséinites. Quoique les Directions techniques centrales tirent leurs pouvoirs d'une délégation du Premier Ministre, le représentant de celui-ci dans l'Administration locale, le Caïd, n'a aucune autorité sur les agents locaux de ces Directions. Bien plus, il n'exerce aucun droit de regard sur les municipalités, dont il est le Président théorique et qui sont en fait administrées par un Vice-Président français.

Cette scission et prolifération des administrations techniques, cette tendance générale à la confusion du contrôle et de l'administration, qui aboutit à la substitution massive d'une administration française à l'administration indigène, trouve sa justification bien plus dans notre caractère occidental généreux et actif, dans notre impatience de suppléer à la mollesse administrative indigène, que dans un plan politique d'absorption progressive de l'Etat husséinite, car cette substitution ne manque pas de présenter des dangers : d'écarter de l'administration les élites indigènes formées à nos écoles et de les rejeter dans l'agitation politique ; de nous exposer à la critique de l'opinion indigène, prompte à soupçonner nos initiatives d'être intéressées ; de nous entraîner à organiser une administration calquée sur la Métropole et trop lourde pour un pays peu évolué.

En définitive, ayant conçu un système de Gouvernement respectueux de la souveraineté tunisienne et de son régime centralisé, nous avons glissé sur la pente facile de l'Administration directe et nous avons minimisé le rôle des cadres indigènes, ne les conservant que dans la mesure où ils facilitaient nos opérations administratives et symbolisaient l'autorité beylicale.

Mais bien que déformé par son accouplement avec la technicité française et vidé en partie de sa substance par les proliférations externes qui en ont résulté, le cadre administratif indigène a conservé son anatomie primitive :

— Un Premier Ministre, interprète de l'autorité beylicale ;

— Des Caïds, représentants locaux de cette autorité ;

— Des Cheikhs, issus du cadre social et devenus agents de liaison entre les administrés et l'autorité.

*
* *

En théorie, le Caïd demeure donc, dans la vie locale, le *missus dominicus* du pouvoir central, une sorte de vice-roi réunissant sur sa tête les attributions judiciaires et administratives, comparable aux anciens Gouverneurs de nos provinces françaises.

En fait, ses pouvoirs ont été minimisés, démembrés par lambeaux, sans que jamais du reste son autorité ni les variations de celle-ci aient été définies par un texte statutaire.

Lorsque la France s'est installée en Tunisie, la circonscription administrative était ethnique : la tribu. A la tête de chacune d'entre elles, le Bey nommait un Caïd, choisi parmi les familles gravitant autour de la Cour (les Mamelouks) ou, plus rarement, parmi les notables de la tribu elle-même.

La tribu était subdivisée en fractions. Chacune des fractions avait à sa tête un Cheikh élu par les membres de la fraction et qui était l'intermédiaire entre le Caïd et les individus.

Mais la sédentarisation des tribus, dès les premières années du Protectorat, a eu pour conséquence d'amener la transformation rapide des circonscriptions ethniques en circonscriptions territoriales. En même temps, le perfectionnement des méthodes administratives et l'activité croissante des administrations techniques apportaient un changement radical dans les fonctions dévolues aux Caïds et aux Cheikhs, multipliant leurs attributions, diluant puis noyant l'autorité de leur commandement dans la paperasse et de menues préoccupations.

Les *attributions actuelles du Caïd* peuvent être ainsi définies :

1° Attributions administratives. Il est, avant tout, chargé de la police générale du territoire ; mais, dans ce domaine, il est étroitement subordonné au Contrôleur Civil qui, nous l'avons dit, est le chef de la police locale. Il est l'agent d'information du Gouvernement ; mais ce n'est plus son chef, le Premier Ministre, qu'il tient informé, c'est le Contrôleur Civil. Il est chargé de la publicité et de l'exécution des lois ; pour les lois intéressant les directions techniques, il prête son autorité ; il fait le gendarme. Il est le Président des Conseils municipaux de sa circonscription ; fonction honorifique, car ses pouvoirs sont délégués d'office au Vice-Président français. Bref, dans toutes ses attributions administratives, le Caïd est paralysé, soit par l'activité débordante du Contrôleur Civil, dont il exécute les ordres, soit par la technicité jalouse des agents des grandes Directions. Ses liens avec son chef, le Premier Ministre, se relâchent et il fait figure d'agent d'exécution du Contrôle bien plus que d'agent exécutif contrôlé.

2° Attributions judiciaires. Sur ce plan aussi ses pouvoirs juridictionnels ont été diminués tandis que ses fonctions d'auxiliaire de la Justice Tunisienne prenaient plus d'importance. Les Tribunaux séculiers ayant été multipliés, le Caïd ne conserve des attributions juridictionnelles que dans les caïdats où ne siège pas un de ces Tribunaux, et sa compétence est inférieure à celle d'un juge de paix : au civil, en matière personnelle et mobilière, jusqu'à 500 francs ; au pénal. jusqu'à 15 jours de prison. Mais, par contre, il est l'officier de police judiciaire des Tribunaux séculiers ; il transmet les citations et procède aux enquêtes, il exécute les jugements. Dans l'exercice de ces fonctions, le Caïd est contrôlé, non pas par le Contrôleur Civil, mais par le Commissaire du Gouvernement près le Tribunal Tunisien.

3° Attributions financières. Le Caïd est l'exacteur des impôts directs ; il assure, en outre, tous les recouvrements intéressant les indigènes: taxes municipales, créances des caisses de crédit officielles, condamnations pécuniaires, etc... Dans ces attributions financières, le Caïd relève directement de la Direction des Finances et est contrôlé par elle.

Pour éviter toute équivoque il faut souligner que la déviation des attributions du Caïd ressort à deux circonstances d'origine différente, mais de résultats en définitive convergents:

— D'une part, dans le cadre caïdal lui-même, une certaine infériorité ou, pour être plus juste, inadaptation du fonctionnaire à la fonction, parce que des cadres formés dans un système aujourd'hui caduc ont été maintenus pour exercer une action selon des formes nouvelles auxquelles ils n'étaient préparés ni par le recrutement des titulaires, ni par la remise au point de la fonction.

— D'autre part, pour le contrôle que la situa-

tion initiale nécessitait, une volonté de réaliser trop vite — ce goût du mieux qui trop souvent en France est l'ennemi du simple bien — ; une paresse à instruire qui conduit l'autorité de contrôle à préférer prendre la responsabilité de l'action directe, plutôt que d'accepter les lenteurs d'une action indirecte.

Si l'on n'hésite pas ici à formuler à l'égard de l'état présent des critiques d'une stricte mais sévère objectivité, encore convient-il de faire à chacun la part qui lui revient selon ses œuvres ou... ses moyens et ses tendances, de façon à répartir les responsabilités en toute équité.

Quoi qu'il en soit, il est à noter qu'aujourd'hui les attributions financières et judiciaires du Caïd ont pris un tel développement qu'elles absorbent la majeure partie de son activité, au détriment de ses pouvoirs administratifs. Pourtant, les Caïds semblent tenir à ce qu'on ne les en décharge pas ; ils invoquent comme argument que la perception des impôts leur permet de conserver le contact avec leurs administrés et que leur compétence pénale garantit leur autorité.

Jusqu'à hier les Caïds n'étaient dotés d'aucun statut. Ils étaient nommés par le Bey, sur la proposition des autorités françaises du Protectorat : Délégué à la Section d'État, Secrétaire général et Résident général. Choisis à l'origine parmi les grandes familles mamelouk ou de tribu, la charge était presque héréditaire. Mais depuis une vingtaine d'années on a commencé à introduire dans leurs rangs des fonctionnaires formés dans les Administrations centrales, des « intellectuels », qui ont donné d'excellents agents.

Avant l'établissement du Protectorat, il y avait 70 caïds. Le Caïd était le seul fonctionnaire local, le seul représentant officiel de l'Administration centrale. Il pouvait se faire aider dans ses fonc-

tions par un Khalifa et des secrétaires, recrutés et rémunérés par lui.

Après sédentarisation des tribus, on réduisit le nombre des circonscriptions de caïdat à 36, mais on intégra les Khalifas dans le cadre officiel (ils furent nommés par décret et rémunérés par un traitement) et on créa dans le caïdat des circonscriptions gérées par un Khalifa, sous l'autorité du Caïd. En 1912, on compléta cette organisation en créant une nouvelle catégorie d'agents : le Kahia, sorte de super-khalifa, investi d'une certaine autonomie à l'égard du Caïd.

Khalifa et Caïd n'étaient pas, à l'origine, les échelons d'un même ordre ; ce fut lorsque la fonction de khalifa fut fonctionnarisée qu'on en arriva à la considérer comme un échelon de carrière, et l'habitude se prit de faire suivre aux agents la filière : khalifa-kahia-caïd.

Plus tard, on fonctionnarisa également les Secrétaires de Caïdat ; mais ceux-ci constituèrent un cadre subalterne.

Les Caïds sont rémunérés par un prélèvement sur les impôts qu'ils recouvrent, prélèvement qu'ils partagent avec les Cheikhs et qui fut fixé à 10 % en 1872. Mais la diminution des impôts directs, la difficulté de les recouvrer les années sèches, la nécessité d'assurer un traitement fixe aux fonctionnaires pauvres nommés dans les cadres des caïdats, amenèrent, en 1925, à créer deux catégories de Caïds : le cadre A qui comportait un traitement fixe de 28.000 à 32.000 et un léger pourcentage sur les recouvrements ; le cadre B qui ne comportait que l'ancienne remise.

La situation pécuniaire des Caïds s'est considérablement augmentée depuis les débuts du Protectorat. D'après une enquête effectuée en 1898, les revenus officiels d'un Caïd (outre ses

revenus personnels) oscillaient entre 8 et 15.000 francs, sur lesquels il devait appointer son khalifa et ses secrétaires. Tandis que ces dernières années, un Caïd touchait une rémunération nette de 40 à 150.000 francs, ses khalifas et principaux secrétaires recevant un traitement de l'Etat.

Mais actuellement, les Caïds se trouvent dans une situation précaire du fait de la suppression des deux principaux impôts directs : l'istitan (cote personnelle) et l'achour (dîme des céréales), dont les remises constituaient le plus clair de leurs revenus. Aussi, s'est-on préoccupé de leur donner un traitement, et par la même occasion de leur assurer les avantages des fonctionnaires de l'Etat, dont la retraite ; bref, de leur octroyer un statut.

Ce statut répondait également à d'autres préoccupations : relever le niveau intellectuel des agents de caïdat et mettre un frein au recrutement basé sur la faveur ; moraliser ce corps d'agents d'autorité qui a trop souvent prêté le flanc à la critique.

Le statut des Caïds et khalifas a été établi après consultation des intéressés et des Contrôleurs Civils et promulgué par décret du 31 mai 1937.

Il pose les principes suivants :

1° Il est formé un corps des agents de caïdat, comportant trois grades : Khalifas, Kahias, Caïds. Chacun des grades est divisé en échelons de traitement, et il est prévu à la base l'échelon de Khalifa stagiaire. Les traitements s'échelonnent de 12.000 à 75.000 francs ; aux traitements s'ajoutent diverses indemnités.

2° Le recrutement a lieu par voie de concours à deux degrés :

— Pour l'accession au grade de Khalifa stagiaire, concours largement ouvert, de culture générale ;

— Pour l'accession au grade de Kahia, concours ouvert entre les Khalifas et comportant une note d'aptitude générale susceptible d'entraîner l'élimination des candidats ne présentant pas les qualités morales indispensables pour l'exercice de fonctions d'autorité.

Par dérogation au principe du concours, la faculté est réservée au Gouvernement de procéder à des nominations directes de Kahia (dans la proportion de 1/5e de l'effectif) et de Caïds (dans la proportion de 1/4), ceci dans le but de permettre de récompenser des agents supérieurs de l'administration centrale ou d'utiliser l'influence personnelle de notables.

3° Les agents des caïdats sont entièrement assimilés aux fonctionnaires de l'Etat en ce qui concerne leur position et leur droit à la retraite; mais pour ce qui touche la discipline ils relèvent discrétionnairement du Premier Ministre et de S. A. le Bey ; les peines disciplinaires, allant jusqu'à la révocation, sont prononcées directement par décret, sans conseil de discipline.

L'institution de ce statut doit avoir pour résultat de relever le niveau des agents de caïdat et de doter la Tunisie de hauts fonctionnaires locaux capables de diriger par eux-mêmes les affaires administratives ; c'est la condition préalable indispensable à une remise en place des organismes du Protectorat sur leurs axes distincts : Administration directe, Contrôle. Mais la réforme de statut sera inopérante si on ne la complète pas par une réforme des attributions des Caïds. Pour restaurer leur prestige et leur donner une autorité vraie, dans un milieu qui a considérablement évolué depuis 50 ans, il convient de les décharger des occupations fiscales et judiciaires dans lesquelles ils s'enlisent, et de leur donner, en contre-partie, un pouvoir réel sur le plan administratif.

Les Caïds devraient constituer le cadre de haute

autorité indigène, être les chefs reconnus des circonscriptions locales, étendant leurs regards sur toute l'activité administrative, donnant l'impulsion à la vie locale. L'autorité du Contrôleur Civil, représentant de la France, ne peut que gagner à un renforcement de la position du Caïd, car l'autorité de celle-ci s'est effritée en même temps que s'émiettaient les pouvoirs de celui-ci.

Bref, les Caïds de l'ancien temps, *missi dominici* du Bey auprès des tribus, véritables vice-rois, ont vu leurs pouvoirs se dissoudre au fur et à mesure que nous introduisions dans ce pays un régime administratif plus moderne ; ils ont perdu leur caractère de cadres indigènes d'autorité, pour devenir de simples auxiliaires d'une Administration technique centralisée à outrance. On vient de doter ce corps d'un statut susceptible de le régénérer ; il reste à restaurer leurs fonctions en les adaptant aux besoins d'une administration modernisée, à en faire de Grands Préfets, « Préfets de l'Empire » il s'entend.

*
* *

A l'inverse du Caïd, agent délégué du pouvoir central, le Cheikh est issu de la masse des administrés et les représente en quelque sorte auprès de l'autorité locale. On a vu que les fonctions du Cheikh tirent leur origine de l'organisation ethnique de la tribu : il est le notable, le chef de la fraction, devenu l'élu et le responsable de celle-ci, puis l'agent de liaison entre le Caïd et les individus.

Le Cheikh étant devenu l'agent du Caïd, ses attributions sont calquées sur celles de ce dernier, sans être définies par aucun texte :

1° *Attributions administratives* : les Cheikhs surveillent leur territoire et renseignent le Caïd ; ils assurent la diffusion des lois ; ils prêtent leur concours aux agents des administrations techni-

ques. Ils n'administrent pas en vertu de pouvoirs propres, mais sont les agents de diffusion de l'administration caïdale. Pour ne citer qu'un exemple, en ce qui touche l'état civil, ils recueillent les déclarations et c'est le Caïd qui procède aux inscriptions.

2° *Attributions judiciaires :* ils n'ont aucun pouvoir juridictionnel, mais assurent la remise des citations et la comparution des délinquants.

3° *Attributions fiscales :* ils renseignent les agents des Finances pour l'établissement de l'assiette des impôts et sont les percepteurs réels des impôts, sous l'autorité des caïds.

Les attributions financières des Cheikhs sont à la base de leurs fonctions administratives. Si les Cheikhs étaient élus par les notables de la fraction, c'est pour que ceux-ci se portent garants du recouvrement des impôts. L'impôt était autrefois le seul lien entre les administrés et l'Etat, et le Cheikh était le trait d'union indispensable entre l'Etat, représenté par le Caïd, et l'individu.

En développant l'action de l'administration en Tunisie, le Gouvernement du Protectorat a été amené à élargir et à multiplier les attributions du Cheikh, seul organisme permettant d'atteindre les individus. C'est ainsi qu'on l'a chargé d'accompagner les topographes procédant à l'établissement du cadastre, d'établir les listes de conscrits, d'assister les agents de sécurité, etc., etc..., bref, de toute une besogne accessoire à ses fonctions de percepteur d'impôt, qui finit par lui faire prendre figure d'agent direct de l'administration.

Pour lui donner plus d'autorité dans l'exercice de ces attributions multiples et en même temps pour l'assujettir à l'autorité centrale, on modifia radicalement son mode de recrutement en 1905. Depuis cette date, les cheikhs sont nommés par décret, sur proposition du Caïd ; ce qui

n'empêche pas qu'ils doivent être cautionnés par les notables de leur circonscription en garantie de leur gestion financière.

Ce qu'on a dit plus haut, à propos de la prolifération des besognes administratives pour les caïds, s'applique sur une plus large échelle encore aux cheikhs, et la réforme de leur statut a pu faire croire que les cheikhs étaient des agents de l'administration, pour tout dire des fonctionnaires. Pourtant, ils ne touchent pas de traitement et leur fonction de cheikh n'est pas exclusive d'une profession ou d'une occupation privée. Ils sont généralement recrutés parmi les notables ayant des revenus personnels. Leur rétribution administrative consiste seulement en une remise de 5 % sur les impôts qu'ils recouvrent ; elle est insuffisante pour les faire vivre et, en tout cas, pour constituer un véritable traitement. (En 1936, les remises annuelles d'un cheikh oscillaient entre 1.500 et 8.000 francs.)

En faisant du Cheikh une sorte de garde-champêtre doublé d'un percepteur, on a diminué son prestige auprès de la population, sans lui enlever le goût de tirer bénéfice de sa situation et de l'autorité que lui prête le Caïd. Il n'est pas besoin d'insister sur les profits qu'un Cheikh sans scrupule peut prélever sur ses administrés. Les fonctions de Cheikh, devenant de plus en plus lucratives, furent très recherchées ; et comme les nominations étaient proposées par le Caïd, elles firent l'objet d'un trafic occulte que l'on s'efforça en vain de réprimer.

Il arrive que le Cheikh ne soit plus choisi parmi les notables, qu'il n'ait pas d'autre moyen de vie que les profits tirés de sa fonction. Ses ressources ayant diminué dans des proportions considérables à la suite de la crise économique et de la suppression de la taxe personnelle (istitan) et de la taxe sur les céréales (achour), les cheikhs sont devenus besogneux. On trouve de moins en

moins de candidats aux postes vacants et le niveau moral baisse de plus en plus. Enfin, les cheikhs en viennent à réclamer qu'on les considère comme de vrais fonctionnaires et qu'on leur donne un traitement fixe.

La question du rôle administratif du Cheikh se trouvant ainsi posée, il conviendrait qu'on ne l'éludât pas par un palliatif (en accordant par exemple une indemnité aux Cheikhs), mais qu'on examine résolument le problème de structure de l'administration locale indigène dans son dernier échelon, le cheikhat.

Faut-il nous laisser aller à notre manie centralisatrice et, après avoir fonctionnarisé le corps des agents de caïdat (ce qui est normal puisqu'ils représentent l'autorité centrale) — fonctionnariser les Cheikhs, qui deviendraient ainsi les sous-ordres du Caïd ? Ou bien, revenant à la tradition et guidés par le souci d'interposer entre l'Etat et les administrés un organisme local issu du sein de ces derniers, rétablir le Cheikh dans sa situation primitive de représentant du cheikhat devant le délégué de l'autorité centrale ?

En tout état de cause, l'équivoque, si préjudiciable et à l'administration tunisienne et au contrôle français, ne saurait durer sans entraîner pour les deux autorités des inconvénients graves qui sont du reste à la base même des maux politiques dont la Tunisie est depuis trop longtemps le théâtre.

La solution du problème est évidemment liée à la réforme des attributions des Caïds. Si on enlève à ces derniers leurs attributions financières, si l'on crée un corps spécial de percepteurs, les attributions qui constituaient la base de la fonction de Cheikh disparaissent. On peut alors songer à éliminer de cette fonction ce qu'il y a de subordonné à l'administration centrale pour

faire du Cheikh une sorte de maire auprès d'un Caïd-Préfet.

Par là on touche au problème communal, à la déconcentration, bref à la structure fondamentale de l'Etat tunisien, ce qui mérite un examen attentif et fera l'objet d'une étude particulière.

III

LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

On observe dans la vie des Etats une première tendance à la centralisation, pour consolider la puissance du pouvoir central ; puis une propension à la décentralisation, à mesure que « l'esprit de domination » cède le pas dans les concepts gouvernementaux à « l'esprit de serviabilité ».

Cette même évolution se constate dans les établissements coloniaux : le rattachement politique est suivi d'une organisation administrative de plus en plus centralisée qui multiplie et renforce les liens entre la Métropole et la Colonie. Plus tard, sous la poussée des besoins administratifs sans cesse accrus de la population, on songe à décentraliser et à faire accéder les colons et les indigènes à la gestion de leurs intérêts publics locaux.

On a vu, dans de précédentes études, que la structure administrative de la Tunisie pouvait être définie : une anarchie locale où plongent les tentacules d'un pouvoir central fort jusqu'à l'arbitraire. Cette centralisation outrancière est le legs de la domination turque. Car l'Etat tunisien n'est pas le fruit de la réunion naturelle des collectivités qui le composent : dans le passé, il n'a jamais existé à proprement parler de Nation tunisienne, support de l'Etat. Celui-ci est issu d'un démembrement de l'Empire colonial turc au profit d'une dynastie de forme despotique et d'origine administrative. L'établissement du Protectorat français a cristallisé cette situation.

L'Etat tunisien se présente donc, à un double titre, comme un Etat de type « colonial », de-

meuré au stade de la centralisation politique, son Gouvernement ne s'étant proposé jusqu'à la fin du siècle dernier d'autre but que d'asseoir et affirmer la domination du pouvoir central, de faire vivre l'Etat et non de servir les populations.

Pourtant, des collectivités vivaient sur le territoire tunisien, dans un cadre d'organisation sociale bien défini, qui ne devait être guère différent de celui qui a été minutieusement observé par R. Montagne chez les Berbères marocains et par divers sociologues chez les Arabes du désert. Berbères ou Arabes, il n'est pas douteux que les tribus possédaient des rudiments de Services communs (greniers collectifs, organismes de police, etc...), de droit administratif (canoun et coutumes) et des autorités publiques (djemaa, amin, etc.).

Mais ces entités sociales n'ont pas été intégrées dans l'architecture administrative. Au contraire, l'autorité turque et la dynastie husseïnite, son héritière, se sont efforcées de briser l'individualité politique des tribus et, pour mieux les assujettir au pouvoir central, ont refusé de leur reconnaître une autonomie administrative quelconque. La sédentarisation des tribus et les mélanges ethniques qui s'ensuivirent achevèrent, du reste, de disloquer le cadre tribal.

A vrai dire, des collectivités demeurèrent homogènes, dans l'Ouest et le Sud de la Tunisie. Elles vécurent dans un état de dissidence larvée ou dans une anarchie tempérée par les interventions violentes et espacées de l'administration centrale, l'impôt étant le seul lien les reliant à l'Etat. Leur individualité apparaissait parfois encore, pour des raisons pratiques, dans les rapports de l'Etat avec ses administrés ; mais elles ne pouvaient être considérées comme un élément de l'Etat.

Quant aux cités, elles étaient de deux sortes :

les unes d'origine berbère ou arabe, ethniquement homogènes, vivaient dans le cadre tribal ; les autres rassemblaient des populations hétéroclites autour d'un marché, d'un port, d'une forteresse. Aucune de ces collectivités n'était individualisée administrativement et ne jouissait d'une autonomie reconnue pour la gestion de services municipaux. Au reste, les besoins publics étaient restreints et se trouvaient probablement satisfaits par un rudiment de services de voirie et de sécurité qui avaient dû s'organiser spontanément avec la collaboration bénévole des intéressés.

Ce n'est qu'à Tunis, ville de plus grande importance et où la vie urbaine était plus intense, qu'on trouve un embryon d'organisation communale : une Commission consultative de notables y était chargée, en effet, depuis 1858, de débattre des intérêts municipaux.

Ce régime de forte centralisation était de nature à favoriser la réalisation des réformes que la France s'était proposé d'apporter en Tunisie : il cadrait avec le défaut d'éducation politique et administrative de la population indigène et permettait une action plus rapide et plus cohérente des organismes techniques. Aussi comprend-on que les fondateurs du Protectorat, malgré leur formation personnelle qui aurait pu les incliner à introduire massivement dans ce pays des institutions communales françaises, préférèrent conserver la structure « coloniale » de l'administration husséïnite.

Les tribus furent donc maintenues sous la dépendance directe du pouvoir central, dont les antennes provinciales se ramifièrent. Seules quelques cités furent dotées d'un régime municipal, fortement assujetti au pouvoir central.

*
* *

Les premières communes urbaines furent créées sur plusieurs modèles : Commission de voirie, Commission municipale, Commune de plein exercice. Le décret du 17 janvier 1914 unifia le système municipal et donna un statut aux Communes.

Le statut municipal tunisien reproduit la plupart des dispositions de la Loi française du 5 avril 1884, en ce qui concerne notamment le fonctionnement des Conseils municipaux et leurs attributions, les pouvoirs du Président, les règles budgétaires, etc. Mais il en diffère profondément sur des points essentiels qui touchent aux principes fondamentaux de l'Etat husseïnite et à l'état particulier des populations, à savoir :

— Les communes sont constituées par une décision souveraine ; toutes les cités ne sont pas automatiquement dotées du régime municipal ; le Gouvernement choisit les plus aptes.

— La composition du Conseil municipal est fixée arbitrairement et non d'après l'importance de la population ; ses membres sont choisis par le Gouvernement et nommés par Décret ;

— Le Président du Conseil municipal, qui est toujours pris dans le cadre des Caïds, délègue automatiquement ses pouvoirs au Vice-Président lorsque celui-ci est français.

— Les délibérations du Conseil municipal ne sont exécutoires qu'après approbation par le pouvoir central.

Ces restrictions apportées aux franchises municipales de la loi de 1884 ont toutes pour raison profonde l'incapacité des populations indigènes à gérer leurs intérêts publics. On a voulu leur assurer la haute tutelle de l'Administration et aussi celle des populations françaises qui vivent à leur côté (chaque Français, disait Lyautey à propos du Maroc, doit être dans ce pays le tuteur des indigènes qui l'entourent).

C'est pourquoi il n'a été créé généralement de communes que dans les cités comportant une certaine population française. Le conseil municipal est composé de telle sorte que la prépondérance de l'élément français soit assurée dans la plupart des communes. C'est pour la même raison que le Caïd, Président du Conseil municipal, est invité à déléguer ses pouvoirs au Vice-Président Français.

Ce régime de tutelle a un double intérêt : il fait participer la colonie française à la gestion publique et facilite l'éducation municipale des indigènes. Il a donné des résultats satisfaisants, malgré la tendance qu'ont eue certains Vice-Présidents français à se considérer comme affranchis de la souveraineté tunisienne et, inversement, certains conseillers indigènes à se désintéresser des affaires communales.

Si le système électif n'a pas été adopté pour la désignation des Conseillers Municipaux, c'est d'abord parce que la population indigène n'était pas préparée à user de cette liberté et aurait été victime du charlatanisme électoral ; mais c'est aussi en raison de la situation politique spéciale de la population française dans la Régence. Un Conseiller français ne peut, en effet, tenir ses pouvoirs que de la souveraineté beylicale et des autorités du Protectorat qui en sont délégataires. En outre, il aurait été indécent de donner au peuple soumis à notre tutelle le spectacle immédiat de nos luttes politiques.

Enfin, en assujettissant les Communes au contrôle étroit du pouvoir central, on les faisait bénéficier de l'expérience professionnelle des agents de l'Administration et on les protégeait contre les entreprises hasardeuses et contre les spéculations, fléau des pays neufs. L'unité des méthodes ainsi imposée aux Municipalités a permis de réaliser en un temps très court et aux moindres frais l'équipement moderne des cités.

D'autre part, cette centralisation n'a pas fait peser sur l'Administration une charge excessive, les communes étant en petit nombre.

Jusqu'à ce jour, en effet, il n'a été créé en Tunisie que 58 communes. Leur population oscille entre 300 et 220.000 habitants (Tunis). Le choix du Gouvernement a été inspiré soit par l'importance des besoins municipaux (grandes villes), soit par le désir de favoriser l'essor de cités nouvelles (centres de colonisation) ou cités balnéaires.

La décentralisation communale est donc restée, à tous égards, limitée et exceptionnelle.

De nombreuses bourgades, qui ont pourtant des besoins de voirie non négligeables, n'ont pas encore été érigées en Communes. Le dernier recensement révèle plus de 300 centres de cette sorte, dont la population oscille entre 300 et 6.000 habitants.

Le régime communal s'arrête aux murs de la cité ; aucune population rurale n'en bénéficie, même autour des communes constituées.

Plus des trois quarts de la population indigène se trouvent privés de toute organisation communale. Le tableau ci-après, établi d'après le dénombrement de 1936, montre clairement cette situation :

	Français	Autres Européens	Tunisiens
Population urbaine et villageoise municipalisée	85.185	83.458	535.180
Population urbaine et villageoise non municipalisée ..	7.594	4.972	412.946
Population rurale	15.289	16.707	1.446.982

***

Les inconvénients de la centralisation administrative ont commencé à se faire sentir en Tunisie dans les années qui ont suivi la guerre.

L'extension de la colonisation sur tout le territoire exigeait qu'on accélère l'équipement intérieur d'intérêt public et qu'on ramifie les services publics. D'autre part, l'unification politique du pays était parachevée depuis longtemps. Dans la paix française, les populations indigènes évoluaient rapidement et manifestaient également des besoins d'outillage et de services publics qu'il convenait de ne pas négliger.

L'essor économique de la Régence entraînait l'Etat à multiplier le nombre de ses agents et à charger son budget d'un poids excessif. L'Administration centrale se congestionnait (plus de la moitié des fonctionnaires sont cencentrés à Tunis). Les intérêts locaux, souvent mal connus, étaient satisfaits d'une manière désordonnée et coûteuse. Il apparaissait que le développement continu de ces intérêts, en exigeant la dispersion de l'action administrative, aboutirait fatalement à la paralysie d'une Administration trop centralisée.

Le problème se posait sous un double aspect : décentraliser l'Etat, en créant des circonscriptions dotées de franchises administratives ; déconcentrer l'Administration, en la distribuant dans le pays et en donnant une plus grande autonomie aux fonctionnaires locaux.

La décentralisation n'offrait pas seulement l'avantage administratif de soulager les bureaux de Tunis et l'avantage politique de faire participer les populations à la gestion de leurs intérêts publics locaux : elle avait surtout une utilité financière. La création de collectivités publiques dotées d'un budget indépendant de celui de l'Etat devait, en effet, alléger ce dernier et offrir la possibilité de faire appel à des ressources nouvelles, emprunts et impôts additionnels, plus aisément supportées par les contribuables qui en sont les immédiats bénéficiaires.

Le régime municipal ayant fait ses preuves, il

suffisait, sur le plan urbain, de faire accéder un plus grand nombre de centres à la vie municipale, et d'élargir les franchises communales, de relâcher les liens de tutelle entre l'Etat et les collectivités urbaines : question de l'élection des Conseils municipaux, question de l'approbation préalable des décisions municipales.

Sur le plan rural, il se posait un véritable problème de structure : création de circonscriptions régionales, individualisées, personnalisées, hiérarchisées et dotées de franchises administratives.

Le problème urbain occupe périodiquement la Presse et une partie de l'opinion qui brûle de se livrer à des joutes électorales. A vrai dire, la campagne menée pour l'élection des Conseils municipaux est assez superficielle, la grande masse du public s'intéressant beaucoup plus à ses intérêts privés qu'aux besoins communaux.

Le Gouvernement paraît avoir considéré assez négligemment la question électorale. Il n'a pas non plus étendu le régime municipal à de nouveaux centres, aucune commune n'ayant été créée depuis 1922. Il lui a paru sans doute que les cités étaient suffisamment affranchies, et que les bourgs non encore communalisés bénéficieraient du régime rural ; c'est sur ce problème qu'il a concentré son attention depuis quinze ans.

Le premier acte de décentralisation a été accompli en 1922, par M. Saint, qui divisa la Tunisie en circonscriptions hiérarchisées, le Caïdat et la Région, et leur accorda des franchises mesurées.

Le Caïdat fut doté d'un Conseil composé de délégués des cheikhats, élus par les notables selon un procédé coutumier et soumis à l'homologation du Premier Ministre, et éventuellement de membres français habitant le Caïdat, désignés par le Résident général ; ce conseil se réunit sous

la présidence du Caïd et a pour mission de discuter les besoins économiques du Caïdat et de leur donner un ordre d'urgence.

La Région possède une individualité plus marquée. Son conseil est composé de représentants des Conseils de Caïdat, des Conseils municipaux et des Chambres d'Agriculture et de Commerce, élus au second degré. La répartition des sièges est faite de manière à assurer la majorité aux Français. Il se réunit deux fois l'an sous la présidence d'un Contrôleur Civil.

Le Conseil de Région donne son avis sur les besoins économiques et sur les programmes de travaux de la Région. Mais il a, en outre, des attributions d'ordre budgétaire ; il répartit entre les Caïdats et les Municipalités les subventions de l'Etat et en règle l'emploi ; il peut proposer des centimes additionnels aux impôts généraux ou la création de ressources propres ; il a, comme les Communes, la faculté de réaliser des emprunts.

Cet essai de décentralisation, conçu dans un esprit modéré mais intelligent, n'a pas donné tous les résultats qu'on pouvait en attendre, par suite de l'inertie opposée par les Administrations centrales. Les Conseils locaux ont fait un effort méritoire et l'abondance des vœux enregistrés témoigne de leur activité. Mais les Administrations ont généralement négligé de tenir compte des désirs manifestés, considérant ces Conseils comme des parlotes inutiles. Elles n'ont prêté quelque attention qu'aux Régions, en raison de l'intérêt budgétaire et des possibilités d'emprunt qu'elles offraient.

C'est à M. Peyrouton qu'on est redevable du second essai de décentralisation. Il promulgua, en effet, en 1934, un texte législatif créant en Tunisie « la Commune rurale », texte que les Services méditaient depuis plusieurs années et qui est en partie inspiré des réalisations algériennes.

Les communes mixtes d'Algérie représentaient en effet une formule heureuse, consacrée par l'expérience : un territoire assez important pour supporter un budget étoffé et faciliter la tutelle de l'Administration ; une subdivision interne en Sections et en Douars permettant de respecter les unités communales élémentaires ; enfin, l'autorité exécutive confiée à un technicien fonctionnaire, véritable bourgmestre placé auprès du Conseil Municipal et des Djemaa élus.

Le Statut de 1934 adopte les principes algériens, en ce qui touche l'étendue du territoire communal et sa subdivision en Sections, prévoyant même la possibilité d'accorder une autonomie presque complète aux Sections qui seraient suffisamment individualisées (ce qui était une anticipation sur l'Algérie qui n'a réalisé cette réforme qu'en 1937. Cf. *Af. Fr.*, 1937, p. 490).

Mais il n'institue pas de bourgmestre et s'en tient aux errements suivis dans les communes urbaines pour la composition et la désignation du Conseil Municipal. Il va même plus loin que le statut de 1914 dans cette voie et délègue d'office les pouvoirs de Maire au Vice-Président, le Caïd demeurant une sorte de Président d'honneur.

Il n'a été fait qu'une seule application du statut, la Commune de Djerba, qui embrasse toute l'île, c'est-à-dire le territoire d'un Caïdat. On ne peut jusqu'à présent juger nettement cette expérience, qui paraît n'être ni un succès éclatant, ni un échec.

Mais elle est vivement critiquée par la Presse arabe, qui nous reproche de ne pas avoir fait une part assez large aux indigènes dans le Conseil Municipal et soupçonne les Conseillers français de ne servir que leurs propres intérêts. Ce dernier reproche est d'ailleurs assez injustifié à Djerba où les intérêts français sont insignifiants.

On peut adresser à la Commune rurale, telle qu'elle a été réalisée à Djerba, des critiques plus sérieuses : de se superposer à la circonscription caïdale tout en laissant subsister l'organisation administrative du Caïd, des Khalifas et des Cheikhs ; d'être trop vaste pour susciter l'intérêt des populations, auxquelles on refuse, du reste, l'élection du Conseil Municipal ; bref de ne pas favoriser l'éclosion d'un « esprit communal », sans lequel une Commune n'est, en somme, qu'un rouage de l'Administration centrale.

*
* *

A notre avis, la grande erreur commise dans les essais de décentralisation pratiqués jusqu'ici en Tunisie a été de négliger totalement l'aspect social du problème.

Décentraliser n'est pas, comme on l'a fait, créer des Comités locaux auxquels l'Administration centrale délègue certaines de ses attributions, avec beaucoup de réticences du reste, et demande surtout de se procurer des ressources financières.

Décentraliser, c'est appeler des collectivités régionales réelles à la vie administrative, en leur abandonnant une autonomie relative. C'est par conséquent, et en premier lieu, donner une âme à ces entités morales, un esprit collectif, un sens de l'autonomie. L'esprit communal est l'élément de base de l'esprit public français, et c'est cet esprit qu'il fallait d'abord chercher à développer chez les populations indigènes.

Le problème de la décentralisation doit donc être abordé par le bas, en recherchant les collectivités humaines qui possèdent des intérêts publics et un embryon d'individualité, pour consacrer leur personnalité et en faire les cellules fon-

damentales de l'Etat, — et non pas par le haut, en découpant arbitrairement le territoire en circonscriptions théoriques, dotées d'organes d'administration délégataires du pouvoir central. Les communes françaises ne sont pas une création abstraite du Droit administratif ; elles sont une réalité concrète et *historique*.

Or il n'est pas niable que le sens du collectif et de l'intérêt commun existe à l'état latent chez l'indigène. On a vu que les tribus constituaient des cellules sociales dont le cadre a été brisé par le Gouvernement turc et ses successeurs. Les familles et les fractions, même lorsqu'elles ont été dispersées, ont conservé l'instinct associatif. Nous le voyons parfois se manifester dans les groupements qui se forment spontanément pour la défense d'intérêts fonciers ou l'entreprise de travaux d'intérêt commun. De cette étincelle retrouvée on doit faire jaillir la flamme de l'esprit communal.

Avant de bâtir l'Etat décentralisé, que l'on commence donc par régénérer les cellules qui en seront la base, que l'on entreprenne l'œuvre d'une manière réaliste et progressive : reconnaître d'abord les collectivités cohérentes et les individualiser ; les animer sur le terrain de leurs intérêts économiques, où elles doivent faire leur apprentissage de la vie communale ; puis les intégrer dans le cadre administratif, en leur abandonnant la gestion d'une part des intérêts publics locaux et en les groupant alors en circonscriptions ordonnées et hiérarchisées.

Nous avons eu précédemment l'occasion d'exposer nos vues sur ce sujet en traitant dans le *Bulletin de l'Afrique Française* (1937, p. 297) le problème du paysannat indigène sur les terres collectives de tribus. Nous préconisions la constitution de la tribu en une sorte de syndicat foncier et agricole, fonctionnant sous la tutelle active d'un moniteur, et notre conclusion était

que cette « cellule agraire » deviendrait fatalement un élément administratif, la « cellule communale ».

L'organisation de cellules rurales, qui se réaliseraient aisément sur les terres collectives où les tribus ont conservé une certaine homogénéité, n'est pas impossible à créer dans les régions du Nord où les familles ont été dispersées et mêlées. Celles-ci ont conservé l'instinct du collectif, et il suffirait de substituer au lien ethnique défaillant le lien de l'intérêt commun.

De toutes manières, il nous paraît indispensable de ne pas créer de collectivités artificielles, de commencer par former et éduquer les collectivités naturelles en leur assurant un champ d'activité dans le domaine économique, et de ne les intégrer dans l'architecture administrative de l'Etat qu'après avoir constaté leur vitalité et leur aptitude à s'administrer.

IV

LE CONTROLE FRANÇAIS

L'article 3 du Traité du Bardo stipule : « Le Gouvernement de la République Française prend l'engagement de prêter un constant appui à S.A. le Bey de Tunis contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de S.A. le Bey ou qui *compromettrait la tranquillité de ses Etats* ». C'était pour la France le devoir de maintenir l'ordre et la sécurité dans l'intérieur du pays et, par voie de conséquence, l'obligation de s'informer des besoins de la population, de surveiller ses agissements, de contrôler les actes de l'Administration et des chefs indigènes.

Cette mission de contrôle et de sécurité incomba, dans les débuts du Protectorat, au Corps expéditionnaire. Un décret beylical, du 10 juin 1882, attribua même des pouvoirs disciplinaires aux officiers français chargés d'assurer la surveillance du territoire (ce qui constitua la première délégation effective de souveraineté interne au profit d'agents français).

Des instructions du Commandant en chef, en date du 1er juillet 1882, donnèrent aux « officiers de renseignements » des directives précises: « pas d'autorité directe sur les fonctionnaires et magistrats tunisiens qui sont les agents du Bey et relèvent exclusivement de lui » — information politique, administrative, économique, ethnique — surveillance des chefs indigènes pour signaler les abus qu'ils commettraient — contact permanent avec la population — proposition des notables susceptibles d'être nommés à un emploi d'autorité — enfin assurer la sécurité du territoire de concert avec les autorités indigènes.

Lorsque le décret présidentiel du 4 octobre

1884 institua un corps de « Contrôleurs Civils », la tâche de ceux-ci se trouvait donc toute tracée et ce corps civil (composé d'abord de 3 agents et progressivement augmenté) vint conjuguer ses efforts à ceux des officiers de renseignements, sous une direction unique. Plus tard, en 1900, les deux services furent séparés ; le service des renseignements devint le service des Affaires Indigènes dont l'activité fut limitée à la zone des Territoires militaires, tandis que le Contrôle Civil devint le régime de droit commun.

Les Affaires Indigènes et le Contrôle Civil ont donc une commune origine et une même fonction essentielle de contrôle et de sécurité, fonction qui trouve une justification suffisante dans l'article 3 du Traité du Bardo.

Le décret présidentiel du 4 octobre 1884, qui crée le corps de Contrôle Civil, vise, dans ses considérants, l'article 1er de la Convention de La Marsa (1883), qui donne au Gouvernement français la faculté de provoquer, dans la Régence, les réformes administratives nécessaires pour la « bonne organisation du pays ». C'est dire que les Contrôleurs Civils seront appelés, outre leur mission de contrôle et de sécurité, à participer aux réformes, soit en informant le Gouvernement des besoins locaux, soit en collaborant à la préparation de ces réformes, soit en contribuant à l'application des lois nouvelles.

Cette mission nouvelle a entraîné le glissement de l'organisme de Contrôle dans la voie de l'Administration directe. On l'a signalé dans de précédents articles et on en a donné les raisons profondes : impréparation des cadres indigènes à un régime administratif moderne, et zèle débordant des agents français.

On peut regretter, dans une certaine mesure, que les Contrôleurs Civils aient été chargés d'une foule d'attributions qui les absorbent au détriment de leur fonction essentielle de contrôle.

Mais il serait faux de croire que ce glissement à l'administration directe constitue de leur part un abus de pouvoir, une entorse aux traités, un empiètement sur la souveraineté locale. Les Contrôleurs Civils tiennent leurs pouvoirs d'administration directe de délégations successives, spéciales et expresses de la souveraineté beylicale agissant dans le cadre de la convention de 1883. N'oublions jamais que le Protectorat est un contrat qui se précise et se parfait dans son exécution quotidienne.

Le décret du Président de la République du 8 décembre 1935, qui « chapeaute » le dernier statut du corps du Contrôle Civil, a fort bien dégagé la double mission de ces agents lorsqu'il dit, en son article 1er : « Les Contrôleurs Civils « sont des fonctionnaires de nationalité fran- « çaise qui, en qualité de représentants directs du « Résident général, exercent le contrôle de la « Nation protectrice sur l'administration de la « Régence de Tunis dans les différentes circons- « criptions civiles de la Tunisie ; leurs attribu- « tions sont fixées par arrêté du Résident géné- « ral après approbation du Ministre des Affaires « Etrangères. Ils peuvent exercer, en outre, par « délégation de la Souveraineté beylicale, des « pouvoirs administratifs qui leur sont confiés « dans chaque cas particulier par décret beyli- « cal ».

Ce même décret présidentiel de 1935 indique que les Contrôleurs Civils sont nommés par le Président de la République Française et que leur statut est réglé exclusivement par le Résident général qui prend ses décisions, à cet égard, après approbation du Ministre des Affaires Etrangères. Ce texte fixe ainsi avec netteté la condition du corps de Contrôle Civil : *hiérarchie française, émanation du Résident général, ayant pour fonction essentielle l'exercice du contrôle français, et, accessoirement, délégation de certains pouvoirs administratifs de la souveraineté tunisienne.*

Alors que le décret présidentiel de 1884 ne spécifiait pas quel serait le champ d'activité du Corps de Contrôle Civil, il est précisé, dans le texte de 1935, que les Contrôleurs Civils exercent leurs fonctions « dans les différentes circonscriptions civiles de la Tunisie ». C'est la consécration d'une situation de fait, établie dès les premières années du Protectorat : la séparation du contrôle régional de celui de l'Administration Centrale, lequel échoit au Secrétaire général et à ses agents.

On a montré précédemment que la compénétration de la souveraineté beylicale et du Contrôle français en la personne du Secrétaire général présentait l'avantage d'introduire l'esprit du Protectorat à la source même de l'autorité. En raison de sa position, le Secrétaire général a été appelé à jouer un rôle primordial dans la conduite de la politique indigène. Il était donc d'un intérêt majeur que le Contrôle régional fonctionne en liaison intime avec le Secrétariat général.

Le Secrétaire général Bernard Roy a exercé une influence personnelle déterminante sur tout le corps de Contrôle Civil (dont il sortait du reste) malgré le rattachement administratif de celui-ci à la Résidence générale. Pour maintenir cette liaison, à la suppression du Secrétariat général en 1922, on a créé, au sein de la Direction générale de l'Intérieur, un Contrôle général des Affaires Indigènes, confié à un agent du Corps de Contrôle Civil. Enfin, en 1933, la fusion de l'Inspection des Contrôles Civils (placée sous l'autorité directe du Secrétaire général) et du Contrôle du Ministère d'Etat a réalisé momentanément l'unité de contrôle.

La réforme de structure de 1937 a prononcé le divorce entre le Secrétariat Général et le corps de Contrôle Civil, en rattachant directement celui-ci à la Résidence générale. Nous avons dit

nos appréhensions; si tant est qu'on ait voulu ramener l'axe de Contrôle et de Sécurité sous la main du Résident général, il nous paraissait logique d'aller jusqu'au bout de cette conception et d'instituer à la Résidence générale une Direction des Affaires Politiques (ou Direction du Contrôle français) qui pousserait ses antennes aussi bien dans l'Administration centrale que dans les circonscriptions locales.

Que l'on adopte ce plan, qui paraît plus respectueux de la séparation des souverainetés beylicale et française, ou que l'on en revienne à unifier notre politique indigène au niveau du Secrétaire général, ce qui était plus pratique, il importe que le corps du Contrôle Civil ne soit pas confiné dans un horizon étroit de contrôle local et isolé d'une administration centrale dont l'autorité s'est hypertrophiée. Ce corps a été conçu pour être l'outil par excellence du Protectorat; il n'y a pas de raison de le reléguer dans un rôle de second plan.

Dans le même ordre d'idées, on est surpris de constater que les autorités indigènes de la ville de Tunis, le cheikh el Medina, qui est comme on sait une sorte de caïd de Tunis, et ses agents sont soustraits à la surveillance du corps de Contrôle Civil. Le Contrôleur Civil (dit) de Tunis n'est, en effet, en ce qui concerne la surveillance de l'Administration indigène, que le Contrôleur de la Banlieue de Tunis et n'a aucun droit de regard sur les actes du cheikh el Medina. Celui-ci n'est soumis à aucun contrôle direct ; il correspond avec son chef, le Premier Ministre, sans que sa correspondance soit vue par une autorité française de contrôle, si ce n'est par les agents du contrôle officieux de la Section d'Etat dans le flot immense de toute la correspondance du Premier Ministre.

L'absence d'un organisme de Contrôle direct dans la ville de Tunis est une anomalie qui se

justifie difficilement par cette idée que le Résident général doit être le seul représentant officiel de la France dans la ville qu'il habite. L'influence considérable exercée par la capitale dans le mouvement politique du pays mériterait la création d'un service de contrôle propre à cette cité, qui pourrait être rattaché directement, soit à la Résidence générale, soit au Secrétaire général. N'y a-t-il pas, à Rabat, par exemple, malgré la présence du Résident général et de ses services centraux, un Contrôleur Civil, chef de la Région de Rabat ?

*
* *

La fonction générale du corps de Contrôle Civil et le statut des agents ont été fixés en dernier lieu par le décret présidentiel du 8 décembre 1935 et par l'arrêté résidentiel du 11 décembre 1935. Ce statut qui règle dans les détails les conditions de recrutement et la vie administrative des agents de Contrôle Civil est à peu près identique à celui des Contrôles Civils du Maroc, bien qu'aucune permutation ne soit autorisée entre les deux corps.

Pourtant il n'y a pas de telles dissemblances entre les deux pays qu'on ait intérêt à spécialiser leurs agents de contrôle ; au contraire, un changement d'horizon ne pourrait être que profitable aux Contrôleurs, en leur permettant des comparaisons et en les faisant bénéficier d'un champ d'expérience plus riche.

Les Contrôleurs Civils occupent une situation prépondérante à l'égard des autres fonctionnaires du Protectorat. Plus que de simples administrateurs, ils sont comme le Résident général qu'ils représentent, les représentants des pouvoirs de la France auprès des populations indigènes. Ils se doivent de constituer une élite, par le caractère et la culture générale, et méritent un trai-

tement moral et matériel digne de la mission à laquelle ils sont destinés.

Le statut tunisien de 1935 s'est inspiré de cette considération : il tend à relever le niveau matériel, moral et intellectuel du corps de Contrôle Civil. Non seulement on exige des candidats au concours qu'ils témoignent d'une culture générale sérieuse, mais on astreint les Contrôleurs à poursuivre leur instruction pendant les premières années de leurs fonctions. Ils doivent présenter à la fin du stage une sorte de thèse sur un sujet se rapportant à la région où ils servent, et on leur fait subir à deux reprises des examens de langue arabe.

Il est indispensable que les Contrôleurs Civils parlent couramment l'arabe, ce qui leur permet de se mettre en contact direct avec des populations qui se reploient de plus en plus dans leur culture arabe. Mais ce serait un tort de faire de la connaissance de la langue, et particulièrement de l'arabe littéral (qui est, comme on le sait, fort différent du dialectal et qui nécessite des études longues et absorbantes), la pierre de touche de cette carrière. La connaissance dialectale n'est pas pour les Contrôleurs Civils une fin en soi, mais le moyen indispensable pour exercer leurs fonctions sans intermédiaire et s'assurer ainsi un contact plus direct et partant mieux éclairé avec leurs administrés.

Les fonctions de Contrôleur Civil exigent des qualités d'activité, d'autorité, de diplomatie, de savoir-faire, de psychologie qui sont primordiales et rarement alliées, — c'est un fait constaté, — à une connaissance académique de la langue arabe. Pourquoi ne ferait-on pas, dans le corps des Contrôles Civils, une place à part aux purs linguistes de manière à réaliser par juxtaposition l'alliance de l'arabisant et de l'homme d'action, ce qui n'empêcherait pas d'exiger, comme il est

dit plus haut, de tous les Contrôleurs Civils une bonne connaissance de l'arabe dialectal.

Arabisant plus ou moins distingué, le Contrôleur Civil doit avant tout être un « islamisant », curieux et averti de tout ce qui touche l'Islam nord-africain ou oriental. A cet égard, il faut ne rien négliger pour parfaire son instruction : bulletin d'information, conférences, groupes d'études, etc... Le Brevet des Hautes Etudes d'Administration musulmane, institué par le décret présidentiel du 30 novembre 1936, constitue pour lui une véritable « Ecole d'Etat-Major », préparant l'unité des cadres de l'Empire.

*
* *

Il existe actuellement en Tunisie dix-neuf circonscriptions de Contrôle Civil, toutes indépendantes et relevant directement de la Résidence générale.

Le statut de 1935, pas plus que les précédents, ne donne une définition des attributions du Contrôleur Civil. Celles-ci, dit le décret présidentiel, doivent être fixées par Arrêté du Résident général. Mais aucun Arrêté n'a été pris les analysant, ou même les énumérant. Ces attributions découlent uniquement de circulaires ou d'instructions particulières données au jour le jour, et quelquefois oralement, par le Résident général.

Une circulaire du 22 juillet 1887 passe pour être la charte fondamentale du Contrôle Civil ; elle reproduit les traits essentiels de l'Instruction du 1^er^ juillet 1882 : le Contrôleur Civil est l'agent d'information du Résident général ; il surveille l'Administration indigène ; il a la haute police de sa circonscription. Mais elle y ajoute deux nouveaux chefs d'attributions : elle accorde aux Contrôleurs Civils certains pouvoirs d'administration directe (assez restreinte, du reste, à l'origine) ; elle fait de lui l'auxiliaire de la colo-

nisation française, le trait d'union entre la population européenne et la population indigène.

Ces diverses attributions se sont amplifiées et précisées depuis ; mais le cadre initial est demeuré et, à vouloir l'analyser en termes logiques, on peut classer les fonctions du Contrôleur Civil sous trois rubriques :

1° *Information et sécurité :*

Le Contrôleur Civil doit recueillir toutes informations sur la population de sa circonscription, au point de vue politique, comme économique et social.

Peu d'agents ont vraiment compris leur rôle d'informateurs ; on est surpris de la pauvreté des renseignements que l'Administration possède sur la vie sociale et économique dans la plupart des circonscriptions. Pourtant M. Monchicourt, dont les travaux sur la Steppe et les Hauts Plateaux Tunisiens ont fait la notoriété, aurait dû faire école.

Il ne faut pas perdre de vue que le Contrôleur Civil est le successeur de l'Officier de renseignements et que l'information politique est intimement liée à l'étude des mœurs et des besoins moraux et économiques, dans leurs plus infimes détails. La connaissance du pays et de ses populations est la base indispensable de notre action en Tunisie. Car il faut bien se garder de confondre le « renseignement » qui donne, en profondeur, l'état, le « climat » de l'opinion et des besoins, et le « rapport de police » qui cite des faits momentanés et superficiels. L'agent de renseignement doit faire œuvre de psychologue et de sociologue, voir l'esprit qui circule dans les actes qu'il enregistre.

La fonction de sécurité est le pendant de la fonction d'information. Le Contrôleur Civil a la haute police de sa circonscription, c'est-à-dire qu'il coordonne l'action des forces de police : gendarmerie indigène ou oudjak (dont il a le commandement direct) ; — commissaires de po-

lice (qui reçoivent des directives du Contrôleur Civil) ; — gendarmerie française (qui rend compte de son activité au Contrôleur Civil et prend son attache).

La Gendarmerie française a pris un développement considérable en Tunisie ces dernières années. Elle poursuit non seulement la répression des délits touchant la population européenne, mais également ceux qui n'intéressent que les indigènes entre eux, se substituant parfois aux officiers de police judiciaire tunisiens. L'extension des pouvoirs de la Gendarmerie française fait l'objet de vives réactions de la part de l'opinion publique indigène. Elle est pourtant justifiée, en droit, par l'article 3 du traité du Bardo, que nous avons cité et expliqué en tête de cet article, et, en fait, par l'excellente besogne qu'elle accomplit quotidiennement.

Le panonceau « Gendarmerie nationale » a causé quelque surprise chez les Tunisiens nationalistes ; ils y ont vu un signe précurseur d'annexion. Sans tomber dans une exagération tendancieuse, il faut convenir que ce simple détail est révélateur d'un défaut de psychologie locale ; et si l'on ajoute que l'indigène supporte plus aisément les lourdeurs de main d'un coréligionnaire que celles d'un « roumi », on se demande s'il n'y aurait pas intérêt à fusionner la Gendarmerie française et l'indigène (Oudjak), celle-ci fournissant ses troupes (pleines de bonne volonté, mais manquant actuellement de discipline et d'éducation), l'autre son encadrement et sa technique.

Les fonctions de haute police du Contrôleur Civil ont amené le Souverain tunisien à lui déléguer certains pouvoirs d'administration directe : délivrance des permis de port d'arme et de poudre aux indigènes (mais pas aux européens, qui relèvent à cet égard directement de la Sécurité Générale, ce qui est une anomalie) ; — instruc-

tion des demandes d'ouverture des débits de boisson ; — réception des déclarations d'association et des statuts de syndicat ; — police des réunions politiques et cortèges.

Enfin, le Contrôleur Civil exerce encore sa mission de sécurité par le contrôle des chefs indigènes, caïds et cheikhs, qui demeurent les agents ordinaires de la police indigène : recherche et poursuite des crimes et délits ; — surveillance administrative ; — transhumances, etc...

2° *Contrôle des autorités et tutelle des populations indigènes :*

C'est la fonction la plus apparente du Contrôle Civil. Tous les actes des autorités indigènes sont soumis au contrôle. Celui-ci s'exerce soit par des directives immédiates données aux autorités locales, soit par l'annotation de la correspondance adressée par ces autorités à l'Administration centrale, — correspondance qui passe obligatoirement entre les mains du Contrôleur Civil, — soit par des enquêtes sur la personne ou sur les actes des chefs indigènes.

Le but de ce contrôle est, d'une part, d'assurer le respect des droits et intérêts français garantis par le Protectorat, d'autre part de veiller à la bonne exécution des lois et des instructions données par l'Administration Centrale.

Ce rôle de surveillance de l'Administration indigène se double d'un rôle de tutelle des administrés. L'Instruction militaire de 1882 le définissait déjà ainsi : « Il entre dans les devoirs des « commandants de nos postes de savoir si les « chefs des tribus ne se conduisent pas de façon « à exaspérer leurs administrés... ». Le Contrôleur Civil doit donc avoir le souci de la moralité des fonctionnaires tunisiens. A cet égard, sa vigilance porte non seulement sur les cheikhs et caïds, mais aussi sur les magistrats du Charaa.

En jouant leur rôle tutélaire, les Contrôleurs Civils ont été entraînés, comme on l'a déjà dit,

à se substituer aux autorités indigènes dans l'administration distributive. Cette substitution a lieu soit par des initiatives de fait, prises dans les affaires où le Contrôleur assiste l'autorité indigène, soit surtout par délégation spéciale qui lui est consentie dans les textes législatifs.

C'est ainsi que le Contrôleur Civil a été appelé à diriger la plupart des opérations administratives en matière foncière, hydraulique, agricole, en matière de crédit et de secours, pour l'application des lois sociales, etc., etc..., c'est-à-dire dans ce qui touche le plus intimement à la vie économique indigène. Il préside aux élections des délégués aux Assemblées consultatives. Qu'un fléau s'abatte sur une région, incendie de forêt ou invasion de sauterelles, c'est lui qui est chargé d'organiser la lutte.

Si des critiques ont été quelquefois hasardées dans certaine Presse contre l'activité envahissante du Contrôleur Civil, il faut constater que ni les chefs indigènes, ni la population ne s'en plaignent. Au contraire, celle-ci aurait tendance à s'adresser directement à son tuteur, par-dessus ses administrateurs, — et ceci excuse, si besoin est, ses interventions.

Mais le recours excessif à la tutelle agissante du Contrôleur Civil n'est pas sans présenter des dangers : favoriser l'inertie des cadres d'autorité indigènes, enclins à faire couvrir leur responsabilité par le Contrôleur Civil ; exposer inutilement l'autorité française à la critique, toujours prompte à l'égard de qui agit ; distraire les Contrôleurs Civils de leur fonction essentielle de surveillance et d'étude.

Car les circonscriptions de Tunisie, grandes comme un arrondissement français et parfois comme un département, ne disposent que d'un chef de poste et d'un suppléant. Au Maroc, où les Contrôleurs Civils ont des attributions d'administration directe plus nettes qu'en Tunisie, les

circonscriptions sont dotées d'un personnel nombreux et l'organisme de déconcentration qu'est la Région simplifie leur tâche.

Le Contrôleur Civil a sous sa surveillance les Caïds, les Cheikhs, les Amines, les Municipalités, les Médecins de colonisation, les Cadis, et les Notaires... Mais les magistrats des tribunaux tunisiens régionaux lui échappent ; ils sont contrôlés par des Commissaires du Gouvernement, rattachés à la Direction de la Justice. Pourtant le principe de la séparation des pouvoirs, qui est ici invoqué, n'était pas en opposition avec l'unité de contrôle. S'il convenait de placer auprès des Tribunaux des juristes, rien n'empêchait de rattacher ces contrôleurs spécialistes à la haute autorité du Corps de Contrôle Civil.

Cette séparation des contrôles administratif et judiciaire est d'autant plus surprenante que le Caïd a conservé des attributions judiciaires et se trouve, sur ce terrain, comme l'âne de Buridan, entre le Contrôle Civil et le Commissaire du Gouvernement. Au Maroc, l'unité de contrôle judiciaire et administratif a été respectée.

Les autorités municipales sont sous la surveillance du Contrôleur Civil. En particulier, il est appelé à formuler des propositions pour la désignation des conseillers municipaux, tant indigènes que français. C'est là une prérogative qui entre à la fois dans ses attributions essentielles de contrôle (l'Instruction de 1882 prévoyait déjà que l'officier de renseignements désignait au Gouvernement les notables susceptibles d'être investis d'autorité) et, à l'égard des conseillers français, dans ses attributions de Consul de France et chef de la Colonie française. Celle-ci, qui participe de la situation prépondérante de l'Etat protecteur, ne saurait, en effet, être subordonnée d'une manière quelconque aux autorités indigènes.

On avait émis l'idée, il y a quelques années, de faire jouer au Contrôleur Civil le rôle de bourg-

mestre dans les communes rurales dont on projetait l'organisation, comme l'Administrateur de Commune Mixte en Algérie. Cela aurait été, à notre avis, une erreur : l'administration directe du Contrôleur Civil ne se conçoit que dans une idée de tutelle et ne doit pas dépasser certaines limites ; sinon le contrôle se dégradera à tout jamais dans une activité pour laquelle il n'a pas été conçu. Si l'on a besoin de bourgmestres, que l'on crée donc un corps spécial, recruté indifféremment parmi les Français et les Tunisiens.

Le rôle tutélaire du corps de Contrôle Civil à l'égard de la population indigène le conduit naturellement à jeter les yeux sur les opérations locales des Administrations techniques et à coordonner leurs entreprises.

Le Contrôleur Civil est admis à participer aux travaux de certaines Commissions : de prélèvement pour la colonisation, des lotissements indigènes, d'hydraulique, d'hygiène publique, scolaire, etc... Il est consulté sur la plupart des travaux entrepris dans sa circonscription et les Administrations techniques font appel à son concours dans une foule de circonstances : expropriations, enquêtes de commodo et incommodo, poids et mesures, ouvertures d'écoles libres, découvertes archéologiques, etc., etc... Tous les fonctionnaires en déplacement doivent se présenter au Contrôle Civil.

Malgré la multiplicité des contacts entre les Administrations techniques et le Contrôle Civil, celui-ci n'a qu'une autorité restreinte à l'égard de leurs représentants locaux. Son action de coordination est limitée par la tendance des organismes techniques à s'enfermer dans un isolement jaloux. On a bien cherché à y remédier, en organisant des conférences périodiques de tous les agents locaux des Administrations techniques sous la présidence du Contrôleur Civil. Il faudrait aller plus loin : organiser un échelon de dé-

concentration du contrôle, comme la Région du Maroc, et donner au Contrôleur Civil chef de la Région une autorité réelle de coordination des services techniques, comme le Général Noguès vient de le faire tout récemment.

La coordination des organismes techniques locaux et leur subordination nécessaire aux vues politiques du Contrôle français seraient, du reste, mieux assurées si l'on plaçait un Contrôleur Civil en qualité d'adjoint auprès de chaque Directeur de l'Administration centrale, comme nous l'avions entendu suggérer au Maroc.

3° *Administration et protection des Français et Européens.*

Les Français et Européens, qui jouissaient déjà en Tunisie d'une condition privilégiée sous le régime des capitulations, devaient être assurés, dans un pays placé sous le Protectorat de la France, d'une situation indépendante à l'égard des autorités indigènes. De même que des Tribunaux français furent donnés à cette population, on confia aux Contrôleurs Civils français certains pouvoirs administratifs à son égard. D'autre part, les Consuls de France étant supprimés, une grosse part de leurs attributions passa sur la tête du Contrôleur Civil qui devint ainsi le Chef de la Colonie française locale et son protecteur attitré.

Les attributions des Contrôleurs Civils en cette matière procèdent donc de deux sources : droit consulaire ou législation husséinite leur confiant des pouvoirs spéciaux. Ainsi pour l'état civil, ils tiennent l'état civil français (en tant que Consuls) et, en dehors des municipalités, l'état civil général tunisien ce qui touche les européens (par délégation de la loi tunisienne). C'est en qualité de délégataires de l'autorité beylicale qu'ils s'occupent du dénombrement de la population européenne et d'une manière générale de tout ce qui concerne la police des Européens.

Comme Consul de France, le Contrôleur Civil procède à l'immatriculation des Français, des Algériens et protégés français, recueille les demandes de naturalisation, fait office de notaire, délivre les passeports, applique la législation sur les pensions de guerre, sur le recrutement français, etc., etc... Il joue également un rôle considérable à l'égard des marines marchande et militaire françaises.

C'est, sans doute, en cette même qualité et en raison de la protection due aux intérêts français que lui a été dévolu le rôle d'auxiliaire de la Colonisation française. Ses attributions sur ce point ont été longuement développées dans la circulaire du 22 juillet 1887. Elles paraissaient tellement essentielles à l'époque que la Direction des Contrôles Civils fut un moment fusionnée avec celle de la Colonisation.

En tant qu'auxiliaire de la Colonisation, le Contrôleur Civil doit renseigner et conseiller les colons, veiller au respect des droits de ceux-ci par les autorités indigènes, assurer leur sécurité, être enfin l'arbitre et le conciliateur entre Français et Indigènes.

Dire que ce rôle est facile, ce serait méconnaître la mauvaise foi des uns et les exigences parfois exagérées des autres ; il constitue la part la plus délicate, comme la plus ingrate, des fonctions du Contrôleur Civil. Mais il faut reconnaître que ce rôle a été loyalement et magnifiquement tenu, et on peut affirmer que c'est grâce au zèle du corps des Contrôles Civils que la Colonisation française a pu s'implanter si largement et si solidement en Tunisie, sans que la population indigène ait été sérieusement lésée.

V

LES LIBERTÉS PUBLIQUES

Le Français a la mystique des *libertés publiques*. Il apporte aux peuples coloniaux la Bible des « Droits de l'Homme », comme les ancêtres de 92 l'ont répandue à travers l'Europe. Mais les indigènes de l'Empire colonial n'ont pas été préparés à cette révolution par un atavisme d'esprit d'indépendance et un siècle d'Encyclopédie — et ils n'ont point conquis, ni même longuement désiré leur affranchissement. La révélation soudaine de la Liberté les laisse désemparés ou désaxés ; leur éducation se fait sur le dos du libérateur, comme aussi parfois à leurs propres dépens.

En Tunisie, comme dans tous les Etats barbaresques, il n'existait pas l'ombre d'une liberté publique avant l'arrivée des Français, même pas la liberté individuelle, l'esclavage n'ayant été réellement et totalement aboli que dans la seconde moitié du siècle dernier.

Il y eut bien une tentative de libéralisme, le « Pacte fondamental », de Mohammed Bey (1857), que son successeur Mohammed Es Sadok chercha à appliquer par la Constitution de 1861. On y proclamait la liberté de conscience, la liberté du commerce, de l'industrie, du travail, l'égalité devant la loi et la séparation des pouvoirs judiciaires. On y affirmait même le respect de la propriété privée et on autorisait les étrangers à posséder des immeubles (preuve du degré d'asservissement antérieur).

Cette pétition de principes demeura sans réalisation. Les tribus, surchargées d'impôts, aigries par la misère, excitées par des meneurs, se révoltèrent, et la Constitution libérale, à laquelle on

imputa tout le mal, fut rapportée. La Tunisie retomba dans son régime despotique antérieur, tempéré par la morale islamique et par l'influence des représentants des grandes puissances européennes.

La situation de la Tunisie, en 1881, à l'égard des libertés publiques, était à peu près la suivante : pas de Presse et pas de liberté d'imprimerie ; pas de liberté de parole, ni de réunion, ni d'association ; pas de droit de suffrage. La liberté théorique du travail et du commerce était pratiquement annihilée par la puissance des familles maîtresses des corporations et les privilèges accordés à certaines d'entre elles. La liberté de la propriété était elle-même compromise tant par l'insécurité du régime foncier que par les droits régaliens exercés sur certaines terres (confiscation des biens des tribus rebelles).

Un modus vivendi tolérant avait fini par s'établir en matière de religion ; mais les non-musulmans étaient exclus des charges publiques et demeuraient soumis à une réglementation tracassière (quartiers réservés, etc.). Quant à la liberté individuelle, aucune garantie n'était accordée aux sujets beylicaux ; la confusion des pouvoirs administratif et judiciaire, l'absence de Codes pénal et d'instruction criminelle favorisaient tous les excès.

Seuls les Européens jouissaient des libertés les plus essentielles, protégés qu'ils étaient par le régime des Capitulations.

L'instauration de libertés publiques en Tunisie est donc entièrement l'œuvre de la France. Si ces libertés ont parfois dépassé les besoins ou le degré d'éducation des indigènes, c'est que le Gouvernement du Protectorat s'est laissé entraîner par la mystique généreuse évoquée en tête de ce chapitre. ou, tout simplement, qu'en voulant accorder à la colonie française les libertés métropolitaines, il n'a pu exclure la population

autochtone du bénéfice de son geste libéral. Cette population ayant abusé des libertés ainsi octroyées, pour combattre le Gouvernement du Protectorat, celui-ci a été amené à les restreindre et l'opinion indigène, oublieuse d'un passé récent, a bien vite crié à l'oppression et au despotisme.

*
* *

En 1881, l'imprimerie était en Tunisie dans une situation analogue à celle où elle se trouvait en France au XVI^{e} siècle : elle était soumise à la censure préalable de la Grande Mosquée (Décret beylical du 26 décembre 1875). Au reste, il n'existait aucun imprimé périodique, hormis le *Bulletin officiel*, de création récente.

C'est pour répondre aux vœux de la colonie française que le Résident général Paul Cambon dota la Tunisie de la liberté de la Presse. Le Décret du 14 octobre 1884 étendit à la Tunisie le régime libéral de la loi française de 1881, n'y apportant qu'une légère restriction : le cautionnement préalable. Cette simple restriction fut d'ailleurs aussitôt critiquée: M. Massicault la supprima (1887) ; M. Millet la rétablit (1897); et enfin M. Pichon l'abolit définitivement (1904).

Le Décret beylical de 1884 instituait un régime uniforme pour tout ce qui s'imprimait en Tunisie, quelle que soit la langue employée ou la nationalité des auteurs. Mais bientôt parurent des feuilles de langue arabe qui s'attaquèrent en termes violents au Gouvernement du Protectorat. On pensa alors qu'il convenait de soumettre à une réglementation plus étroite cette Presse indigène, que l'inexpérience conduisait à l'abus. Les limites de la liberté d'opinion devaient être nécessairement plus étroites à l'égard des sujets d'un Etat non démocratique et sous tutelle.

Pour réprimer les écarts de langage de la Presse arabe, on se contenta d'abord de la pla-

cer sous la menace de la suspension administrative (Décret du 6 mai 1893). Ce texte ne fut appliqué qu'en 1910, à l'occasion de nouvelles incartades, et fut complété par des mesures destinées à éviter la publication sous un autre titre des journaux suspendus : le Décret du 15 juillet 1910 soumit la Presse arabe au régime du dépôt préalable.

On en était donc arrivé à instituer, en fait, deux régimes de Presse, l'un pour les journaux de langue européenne, l'autre pour ceux de langue arabe. Le développement de la Presse arabe, après la guerre, et son activité politique d'opposition au Protectorat provoquèrent de nouvelles mesures législatives. Ces mesures se traduisirent en un renforcement de la réglementation générale de la Presse, avec des dispositions spéciales plus rigoureuses pour la Presse arabe.

C'est ainsi que des Décrets (1) de 1922 et 1926 organisèrent un régime général de déclaration et dépôt préalable ; mais tandis que la Presse européenne était simplement tenue de faire sa déclaration au Parquet Français, qui se bornait à vérifier si les gérants remplissaient les conditions légales, la Presse arabe devait faire sa déclaration à l'autorité administrative qui était autorisée à refuser le visa, *sine die*, sans indication de motif. C'était en somme, pour la Presse arabe, le régime de l'autorisation préalable.

Ce même Décret de 1926 qualifia et sanctionna le délit politique d'excitation à la haine des races et à la désobéissance aux lois, et attribua aux Tribunaux français la connaissance des délits de Presse, quelle que soit la nationalité des délinquants, ce qui atteignait évidemment les seuls journalistes tunisiens.

---

(1) Cf. notamment pour les textes récents : *Af. Fr.*, 1922, p. 456 ; 1923, p. 46 et 133 · 1926, *Rens. Col.*, p. 224 ; 1934, p. 531 ; 1935, p. 292, 378 ; 1936, p. 468.

Ceux-ci, pour éviter les rigueurs du régime de la Presse de langue arabe, fondèrent des journaux de langue française et, à la faveur de la réglementation plus libérale de cette Presse, purent se livrer ouvertement à la propagande nationaliste et à des attaques violentes contre la France. Pour y parer, sans porter atteinte aux autres journaux européens, le Décret du 27 mai 1933 soumit au régime exceptionnel de la Presse arabe tous les périodiques dirigés ou inspirés par des sujets beylicaux.

Cependant, certains journaux français ayant donné asile à des articles écrits par des nationalistes tunisiens, on en vint à restreindre la liberté de la Presse de langue européenne. Le Décret du 1er septembre 1934 décida la suspension de plein droit de tout journal déféré en justice par le Gouvernement, jusqu'à l'achèvement du procès. On sait que le Résident général Peyrouton appliqua ce texte à *Tunis-Socialiste.*

Ainsi donc, le régime libéral français de 1881, appliqué en Tunisie par le Décret beylical de 1884, a été progressivement retouché et restreint, à mesure que se développait une Presse indigène et que celle-ci se laissait entraîner dans une propagande politique incompatible avec les droits de la France en Tunisie. La Presse arabe, au début de 1936, était soumise au contrôle de l'Administration qui disposait, outre les voies judiciaires normales, de deux moyens d'action exceptionnels : le refus de visa, préventif ; la suspension, répressive.

Ce régime de liberté contrôlée par l'Administration parut choquant en 1936, lorsqu'un nouveau climat politique s'établit en France. D'autre part, la réglementation exceptionnelle de la Presse indigène avait été bâtie à coup de Décrets successifs, qui avaient apporté des solutions d'opportunité à des situations momentanées et finissaient par former une législation

touffue et lourde. On résolut de reprendre toute la réglementation de la Presse et de donner à celle-ci un statut libéral et unique, s'appliquant indistinctement aux écrits de toute langue.

Le Décret du 6 août 1936, qui est la charte actuelle de la Presse en Tunisie, a repris dans son ensemble des dispositions du Décret beylical de 1884, copie de la loi française. Il pose donc le principe de la liberté de la Presse (simple déclaration et dépôt au Parquet et à l'Administration sans visa préalable). Les délits politiques du Décret de 1884 et ceux sanctionnés par la législation postérieure à 1884 sont incorporés dans le nouveau texte et mis en ordre : provocation aux crimes et délits contre la Sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat, excitation à la haine des races, attaques contre les droits et pouvoirs de la République Française en Tunisie, fausses nouvelles, etc... Les Tribunaux français demeurent compétents, dans tous les cas, pour ces délits politiques.

La suspension administrative est autorisée, pendant huit jours, pour les seuls cas d'offense à la famille régnante et aux cultes et d'attaque contre les droits et pouvoirs de la France en Tunisie. En outre, la suspension *sine die* peut être prononcée judiciairement contre les journaux poursuivis à la requête du Résident général (délits politiques).

Le nouveau régime de Presse a donc renoncé à soumettre les journaux arabes à une réglementation exceptionnelle et a abandonné les moyens d'action préventifs de l'Administration (autorisation préalable). Mais il a conservé des moyens répressifs, surtout judiciaires.

Ces moyens suffiraient à la rigueur pour réprimer les excès de la Presse indigène en matière politique, si l'action de la Justice était plus rapide et les délits nettement caractérisés. Mais les journaux nationalistes se cantonnent dans

l'équivoque et bénéficient du doute sur la qualification de leur propagande ou de leurs attaques.

S'il est rare de trouver dans un article de l'*Irada* ou de l'*Action Tunisienne* les mots qui justifieraient sans discussion la poursuite, il circule dans la Presse nationaliste un esprit d'hostilité déclarée aux « droits et pouvoirs de la République Française en Tunisie » et maints articles contiennent une excitation déguisée « à la haine des races » ou une provocation indirecte « aux crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat ». Les indigènes ne s'y trompent pas. Mais nous jugeons ces écrits en Français de France, en sceptiques habitués aux outrances des luttes électorales. Paralysés par notre mystique des règles de droit, nous hésitons à poursuivre des délits insuffisamment qualifiés et notre respect des opinions nous interdit les procès de tendance.

Pour que le statut de 1936 fournisse un frein efficace aux excès de la Presse destourienne, il faudrait que nos scrupules juridiques soient levés et qu'une définition plus large et plus complète des délits en rende la poursuite plus sûre. Faut-il attendre qu'une jurisprudence se forme en cette matière ? Elle ne se formera pas tant que la crainte d'un acquittement retiendra le Gouvernement et l'empêchera de poursuivre les cas douteux.

Les campagnes de dénigrement systématique de l'œuvre de la France en ce pays, par exemple, ne devraient-elles pas constituer un délit réprimé ? Il suffirait d'analyser une année de Presse arabe pour définir ce qu'il est indispensable de réprimer, si on veut préserver ce pays d'une propagande hostile au Protectorat.

Il convient de signaler le prodigieux essor des journaux et périodiques arabes sous ce nouveau régime. De 6, en 1896, leur nombre était passé à 25, en 1910, pour tomber à 4 pendant la guerre,

remonter à 32 en 1921 et retomber à 12 en 1930. Ils n'étaient encore que 14 en 1935 ; ils sont aujourd'hui au nombre de 51. Ces variations du nombre des journaux arabes correspondent aux modifications de régime de la Presse et à l'état politique, chaque poussée étant l'indice d'une période d'agitation.

*
* *

La liberté de Presse a pour corollaire la liberté des réunions. Si la liberté des réunions de caractère littéraire, artistique ou sportif ne soulève aucune objection en Tunisie, il n'en est pas de même pour les réunions politiques. On a longtemps pensé qu'il n'était pas utile de laisser des hommes qui n'ont pas le pouvoir de diriger leurs affaires publiques, qui n'ont pas le droit de suffrage, se réunir librement pour agiter des questions politiques, qu'il s'agisse des Européens ou des Indigènes.

Le Décret du 13 mars 1905 soumettait donc les réunions de caractère politique ou religieux (l'Islam est inséparable de la politique) au régime de l'autorisation préalable. Les autres réunions étaient libres, mais devaient être préalablement déclarées. En outre, un fonctionnaire pouvait assister à toute réunion et avait le droit de la dissoudre si le bureau laissait mettre en discussion des questions étrangères à l'ordre du jour.

Des sanctions étaient prévues et le Décret du 29 janvier 1926 sur la Presse donnait compétence aux Tribunaux français pour les appliquer, quelle que soit la nationalité des délinquants. Enfin, les attroupements sur la voie publique étaient interdits par le Décret du 5 avril 1905, et les Présidents de Municipalités avaient le pouvoir de prendre toutes les mesures utiles au maintien de l'ordre.

Une nouvelle législation des *réunions publiques*, plus libérale, a été promulguée en 1936, dans cette idée qu'il était plus facile de surveiller des réunions ouvertes que de faire la chasse aux réunions clandestines, les interdictions antérieures n'ayant pas empêché la constitution de partis politiques tunisiens.

Un premier Décret, du 29 mai 1936, réglemente les cortèges, rassemblements et manifestations sur la voie publique. Quoique ce texte débute par l'affirmation de principe que les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites, il autorise, sous réserve d'une déclaration préalable au Service de la Sécurité ou au Contrôle Civil, tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes. L'autorité administrative a évidemment le droit d'interdire la manifestation projetée si elle lui paraît de nature à troubler l'ordre public, et des sanctions judiciaires sont encourues par ceux qui passeraient outre à l'interdiction.

Un second Décret, du 6 août 1936, établit la liberté des réunions publiques, sous réserve d'une déclaration préalable à l'Administration (les réunions électorales en sont dispensées). Chaque réunion doit avoir un bureau, qui est responsable des délits (les mêmes que ceux qualifiés par le statut de la Presse). Un fonctionnaire peut assister à la réunion, mais ne peut en provoquer la dissolution que s'il en est requis par le Bureau ou si l'ordre public y est troublé (il ne peut la dissoudre si l'ordre du jour déclaré n'est pas observé).

Enfin, le Secrétaire général du Gouvernement tunisien ou le Contrôleur Civil peuvent interdire toute réunion si elle est de nature à compromettre le bon ordre, la sécurité ou la tranquillité publique. Recours peut être formé contre cette décision devant le Résident général qui statue en dernier ressort. C'est en se basant sur ces disposi-

tions que le Résident général a pu, par voie de circulaire aux Contrôleurs Civils, interdire toutes réunions publiques depuis le 14 juillet 1937.

A cette réglementation s'adresse la critique déjà formulée au sujet du régime de la Presse, critique qui ne vise pas tant le principe admis de la liberté de réunion et de manifestation, que le défaut de précision des limites de cette liberté et la faiblesse des moyens pour maintenir les indigènes dans ces limites. L'interdiction actuelle des réunions publiques, par exemple, est facilement tournée par les partis destouriens, qui ne se privent pas de tenir des réunions privées de propagande.

Il faudrait que l'on sache si oui ou non on peut laisser un parti politique faire une propagande quelconque visant à dresser l'opinion contre la France, le Gouvernement du Protectorat et ses agents ; que l'on puisse juger de la nocivité de cette propagande, non pas sur les mots équivoques des discours, mais en fonction des ressorts intimes de l'âme indigène.

Du reste, comme nous le disions plus haut, il est assez illogique qu'on puisse autoriser la discussion publique de sujets politiques, dans un Etat dont la constitution ne permet pas au peuple de faire entendre sa voix en cette matière. Qu'on agite, dans la Presse et dans les réunions, les problèmes économiques et financiers dont les délégués au Grand Conseil auront à connaître : fort bien ! Mais le peuple peut-il avoir une liberté d'opinion plus large que celle accordée à ses représentants, auxquels sont interdites, ne l'oublions pas, toutes délibérations ou discussions de caractère politique.

Ceci nous amène à dire un mot du droit de suffrage et de la *représentation du peuple* (qui est aussi une liberté publique). On sait qu'il a été institué en Tunisie des assemblées délibérantes élues, les unes de caractère purement consulta-

tif (Chambres économiques, Conseils de Caïdats) les autres possédant des pouvoirs budgétaires (Conseils de région et Grand Conseil). Ces institutions libérales sont encore issues d'avantages consentis primitivement à la colonie française, que l'on désirait associer, dans une certaine mesure, à la gestion des affaires publiques.

C'est ainsi qu'après avoir organisé dès 1896 la « Conférence consultative », composée d'un certain nombre de Français, élus par leurs pairs, on en vint à leur adjoindre des notables indigènes choisis par le Résident général, puis à créer le « Grand Conseil », avec une section française et une section indigène, dont les membres sont élus au suffrage restreint et selon des modes assez compliqués. En même temps que le Grand Conseil, en 1922, étaient institués des organismes régionaux élus : Conseils de Caïdat et de Région. Mais on n'est pas allé jusqu'à l'élection des Conseils Municipaux.

Le droit de suffrage des indigènes est restreint quant à son effet, puisque les délégués ont des pouvoirs bien limités, et quant à ses bénéficiaires, les notables étant seuls électeurs au premier degré (Conseils de cheikhat et Chambres économiques) et l'élection aux assemblées supérieures se faisant au deuxième degré (conseils de Région) et même au troisième degré (délégués des Conseils de Région au Grand Conseil). Les élections au premier degré ont lieu selon des modes traditionnels : par acclamation ou par vote public devant notaires.

On voit qu'en matière de représentation des indigènes auprès du Gouvernement, les réformes ont été moins audacieuses et la liberté plus mesurée qu'à l'égard de la Presse ou des réunions publiques. Cette prudence est justifiée, en droit, par les stipulations du Traité du Bardo qui nous interdisait de songer à une modification quelconque de la constitution monarchique du pays

et de concéder au peuple une part de souveraineté, et, en fait, par le faible degré d'évolution de la masse tunisienne, qui est loin d'être en état d'exercer à bon escient un droit de suffrage et un droit de regard sur les affaires de l'Etat.

Il en résulte une situation assez paradoxale : la liberté de la Presse et de réunion favorisent l'éclosion d'une opinion publique, alors que celle-ci ne peut posséder l'exutoire légal d'un Parlement. Ce déséquilibre est d'autant plus dangereux qu'à la liberté d'opinion se conjugue la liberté d'association, propice à l'organisation de partis politiques et de petits parlements clandestins et latéraux.

*
* *

Le Décret du 15 septembre 1888, qui le premier réglementa cette matière, décide qu'aucune association ne pourrait se constituer sans autorisation préalable du Gouvernement, laquelle serait toujours révocable. Les associations autorisées, reconnues d'utilité publique par Décret, pouvaient posséder des biens meubles et immeubles, sous certaines conditions. Les associations non autorisées étaient dissoutes par voie administrative et leurs administrateurs pouvaient être poursuivis en justice ; ils étaient passibles d'une amende.

Ce statut s'appliquait à toutes les associations, de quelque nature qu'elles fussent : confessionnelles et cultuelles, professionnelles, culturelles, sportives ou d'intérêt quelconque.

La *liberté d'association* fut accordée d'abord aux syndicats professionnels, par le Décret du 16 novembre 1932 : simple dépôt des statuts au Contrôle Civil qui les transmet au Parquet. La liberté syndicale est accordée aux personnes de toutes nationalités, exerçant depuis un an leur profession en Tunisie ; toutefois les administra-

teurs doivent être obligatoirement Français ou Tunisiens. La dissolution des syndicats peut être prononcée : judiciairement, s'ils s'écartent de leur rôle professionnel ; par Décret, pour raison d'ordre public.

Nous n'insisterons pas sur la liberté syndicale. On sait qu'accordée en 1932, elle n'a été mise à profit par la classe ouvrière indigène qu'en 1936 et que les syndicats indigènes ont souvent confondu l'action politique et la défense corporative.

Un Décret du 6 août 1936 a institué la liberté d'association pour les groupements de toute nature, autres que ceux d'intérêt professionnel, déjà réglementés par le Décret de 1932, et ceux d'intérêt cultuel ou confessionnel, qui demeurent soumis au régime de l'autorisation préalable du Décret de 1888.

La liberté d'association du Décret de 1936 est toutefois restreinte par l'obligation du visa des statuts par le Secrétaire général du Gouvernement Tunisien. Celui-ci peut refuser le visa (sauf recours au Résident général) si l'association est fondée sur une cause ou poursuit un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, de nature à troubler l'ordre public, susceptible de porter atteinte aux droits du Souverain ou de la France.

Des sanctions sont prévues : déclaration d'inexistence et amende par voie judiciaire, pour le cas de formation irrégulière ; dissolution par voie judiciaire des associations dont l'activité serait contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou susceptibles de troubler l'ordre public ; enfin dissolution, par Arrêté du Résident général, après avis du Conseil des Ministres, au cas de provocation à des manifestations armées, de forme paramilitaire, d'activité portant atteinte aux droits du Souverain ou de la France.

Le moyen préventif du refus de visa et les moyens répressifs de dissolution suffiraient peut-

être pour contenir les associations dans les limites d'une activité licite, si ces limites étaient bien définies. Mais nous retrouvons ici le même flou dans la qualification des prohibitions qu'en ce qui concerne les délits de presse ou de parole.

Profitant de cette incertitude et avec le bénéfice de l'équivoque, des centaines d'associations se sont formées depuis un an : associations littéraires, culturelles, sportives, dont les buts avoués très vagues cachent à n'en pas douter une recherche de cohésion politique. La plupart sont des formations filiales du parti destourien.

*
* *

Ce rapide exposé des principales libertés publiques apportées par le Gouvernement du Protectorat au peuple tunisien nous conduit à une double constatation : en premier lieu, il n'est pas possible de déterminer les limites nécessaires de ces libertés sans poser franchement la question de la légalité de l'activité « nationaliste » ; en second lieu, il importe d'accorder ces libertés avec la Constitution, d'une part, et avec l'éducation des masses, d'autre part.

Les doctrinaires du Néo-Destour, tenant pour acquise la liberté d'opinion politique et jugeant que l'éducation du peuple est assez poussée, concluent, avec une logique qui trahit un républicanisme inavoué, à la nécessité d'instituer un Gouvernement responsable devant un Parlement.

Mais si l'on admet, selon la lettre des traités et avec les aristocrates du Vieux-Destour, que la constitution monarchique de ce pays est intangible, qu'elle répond du reste à l'état d'évolution de la population, on doit déclarer illégal et anticonstitutionnel tout parti qui cherche à susciter et à faire agir une volonté populaire sur le plan politique. Dans ce cas, il faut faire respecter les

barrières dressées par la réglementation actuelle, en définissant clairement l'illégal.

Nous sommes de ceux qui pensent que le peuple tunisien est en pleine crise d'évolution et que, si la Constitution lui interdit une action politique, il est indispensable de lui laisser un champ libre en matière économique et culturelle, en accordant sur ce terrain la liberté d'opinion aux pouvoirs d'action.

Nous avons souhaité, dans de précédents articles (*Af. Fr.*, 1937, p. 302, 578), partant d'autres points de vue, qu'on favorise la constitution de formations associatives locales où les indigènes s'exerceraient à la gestion de leurs intérêts publics. Nous arrivons ici au même vœu : limiter la liberté d'opinion aux affaires locales et donner une issue à cette opinion ; que le peuple tunisien fasse son éducation à l' « école » de la Commune avant de prétendre à se gouverner dans l'Etat.

VI

L'ENSEIGNEMENT DES INDIGÈNES

Comparant les méthodes coloniales des Grandes Puissances, on dit par boutade : l'Anglais commerce, l'Italien peuple, le Français conquiert et évangélise. Si sommaire que soit ce jugement, et sous la réserve du laïcisme de notre apostolat, il met en relief ce qui caractérise notre génie colonial : peu prolifiques, guère marchands, mais terriblement intellectuels et persuadés de la valeur de notre civilisation, nous colonisons pour communiquer notre génie. Aussi l'enseignement des indigènes tient-il une large place dans notre action coloniale.

Par l'enseignement, nous formons les élites futures des peuples et nous engageons l'avenir de nos colonies. Aussi se penche-t-on avec angoisse sur les problèmes de l'enseignement colonial : notre culture occidentale, c'est-à-dire latine, moderne, laïque, propre à exalter les forces individuelles, ne va-t-elle pas désorganiser ces sociétés archaïques en ruinant les bases familiales et religieuses sur lesquelles elles sont bâties ? Quel intérêt propre avons-nous à mûrir hâtivement ces peuples enfants, en leur inculquant nos concepts d'adultes rompus à l'esprit critique ? Une maturité précoce donne des fruits amers et souvent véreux.

Mais notre générosité et notre tempérament d'éducateurs l'emportent sur le calcul. D'autre part, il faut reconnaître qu'en Tunisie notre goût d'enseigner est largement dépassé par l'avidité d'apprendre des indigènes. Ils se précipitent en foule aux écoles que nous ouvrons et ne cessent de réclamer, par la Presse, par leurs représentants au Grand Conseil, par des pétitions, la multiplication des établissements scolaires.

Le problème de l'enseignement est conditionné, en Afrique du Nord, par deux données essentielles : une nombreuse colonie européenne, à majorité française, qu'il convient d'instruire à l'égal de nos enfants de la Métropole ; une imprégnation profonde des indigènes par la civilisation islamique qui se trouve, dans une large mesure, en antinomie avec notre culture *latine* et qui est entretenue par un enseignement coranique persistant en marge de nos institutions scolaires.

Pour nos enfants, nous avons tout simplement importé nos écoles primaires et lycées. Une partie des indigènes en a largement profité, et nous avons ouvert pour eux de nombreux établissements de type métropolitain. Ils n'étaient pas assez nombreux toutefois pour absorber toute la jeunesse studieuse, et une fraction importante s'est dirigée vers l'enseignement coranique, auquel le grand mouvement moderne de renaissance de la culture arabe a insufflé un renouveau de vitalité.

Le conflit de la culture occidentale et de la culture islamique est le fait saillant de l'époque actuelle et mérite toute notre attention, d'autant plus que ce conflit a pris plus d'acuité au moment même où nous nous préparions à engager une plus large offensive contre l'ignorance des masses et mettions au point une nouvelle formule d'éducation populaire.

*
* *

Dès avant le Protectorat, des écoles européennes s'étaient ouvertes en Tunisie ; la première fut fondée par les Italiens, en 1831, la seconde par les Français, en 1845. Elles se multiplièrent rapidement, sur l'initiative d'ordres religieux : Frères des Ecoles Chrétiennes, Pères Blancs, Sœurs de Saint-Joseph et de Sion. On comptait,

en 1881, une vingtaine d'établissements privés européens.

Le Gouvernement du Protectorat commença par subventionner les écoles privées ; puis il en adopta quelques-unes (comme le collège Saint-Louis de Carthage, devenu Collège Saint-Charles, puis Lycée Carnot) ; enfin il créa tout un réseau d'écoles primaires laïques et de collèges secondaires.

L'Instruction publique est administrée par la Direction de l'Enseignement, créée en 1883, devenue la Direction de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts en 1919. C'est une des Directions techniques dont nous avons parlé plus haut, fonctionnant dans le cadre de la souveraineté beylicale. Les fonctionnaires de l'Enseignement sont donc nommés par l'autorité tunisienne ; ils sont recrutés soit localement (il existe une Ecole Normale d'Instituteurs et Institutrices), soit par détachement de la Métropole.

La Direction de l'Instruction Publique est assistée d'un Conseil de l'Instruction Publique de 30 membres, désignés ou élus parmi le personnel enseignant. Ce Conseil étudie les réformes à introduire dans les programmes et le fonctionnement des établissements scolaires, et est consulté sur l'ouverture et la discipline des Ecoles privées.

Il existe en Tunisie trois établissements secondaires pour garçons. Un lycée à Tunis, des collèges à Bizerte et Sousse. Les élèves musulmans y sont nombreux, surtout à Tunis où ils forment le quart de l'effectif.

L'enseignement primaire est donné dans des conditions analogues à celles de la Métropole. Il comporte les mêmes programmes et aboutit au Certificat d'Etudes Primaires. Les élèves musulmans sont assez nombreux, jusqu'au tiers de l'effectif. Mais pour les Musulmans on a créé, en outre, une catégorie spéciale d'Ecoles primaires franco-arabes où l'on pratique l'enseignement de la langue arabe accessoirement au français.

Un enseignement primaire supérieur, semblable à celui de la Métropole avec des spécialisations pour l'enseignement, le commerce, les travaux professionnels, et même l'étude de la langue arabe, est dispensé soit dans des cours complémentaires créés dans un certain nombre d'écoles, soit dans les établissements spéciaux à Tunis : l'Ecole Paul-Cambon et le Collège Alaoui.

Un enseignement professionnel a été organisé dès 1908, sur l'initiative heureuse de M. Charléty qui avait compris tout l'intérêt qui s'attachait à donner une culture technique aux indigènes dont les industries traditionnelles étaient en pleine décadence et menaçaient d'être ruinées par la concurrence des industries modernes. Cet enseignement professionnel est dispensé dans les Ecoles primaires, en supplément de l'enseignement général, dans des Ecoles d'apprentissage, créées avec le concours d'organismes industriels comme les constructions navales ou les mines, et enfin, à Tunis, dans un établissement spécialisé : l'Ecole Emile-Loubet.

A côté des établissements publics, les écoles privées ont continué à vivre. Leur réglementation a été définitivement fixée par le Décret du 24 janvier 1920. Il existe actuellement 26 écoles privées françaises, 5 de l'Alliance Israélite et 8 italiennes. En outre, les Conventions franco-italiennes ont autorisé le Gouvernement de Rome à entretenir en Tunisie 21 écoles royales, dont 5 d'enseignement secondaire. Les écoles italiennes ont très rarement des élèves indigènes, et ceux-ci sont peu nombreux dans les écoles libres françaises.

*
* *

Dès les débuts du développement de nos écoles de culture française, l'opinion publique indigène marqua son désir de voir réserver une place à la culture arabe dans l'enseignement des Musulmans.

Il existait à Tunis une école d'enseignement arabe moderne, le Collège Sadiki, que Khaireddine avait fondé en 1875 et doté de revenus habous. Le Gouvernement du Protectorat renfloua cet établissement, qu'une mauvaise gestion financière avait ruiné, et y institua un enseignement secondaire franco-arabe. La culture française y est accouplée à la culture arabe, comme le latin et le grec le sont à notre propre culture dans nos humanités classiques.

Les places du Collège Sadiki (420) étant extrêmement recherchées sont mises au concours, ce qui assure un recrutement d'élite intellectuelle, mais aussi un mélange de classes sociales. Les enfants de la petite bourgeoisie, plus studieux, l'emportent souvent sur les enfants des « grandes familles » et, comme le Collège Sadiki est la pépinière des candidats fonctionnaires, son mode de recrutement a contribué à l'éviction progressive des fonctions publiques de l'ancienne caste « mamelouk ».

Le programme de Sadiki, analogue à celui des collèges musulmans du Maroc, assure aux élèves un niveau de culture française voisin de celui du baccalauréat et une culture arabe qui rivalise avec celle reçue à la Grande Mosquée.

Cependant on note une différence de formation spirituelle sensible entre Lycéens et Sadikiens : les premiers sombrent généralement dans un rationalisme intégral, tandis que les seconds restent plus attachés à leur foi. Mais chez les uns comme chez les autres, notre culture développe un sentiment très vif du nationalisme : on peut constater que les cadres supérieurs du mouvement destourien ont été formés par notre enseignement secondaire. Si l'on songe qu'actuellement nous dispensons cet enseignement à 1.600 indigènes (sur 6.500 élèves des établissements secondaires), on peut craindre que l'état-major du Destour soit bientôt un véritable corps d'armée !

La formule d'enseignement de Sadiki a été reprise dans les écoles primaires franco-arabes, dont plus de 200 ont été créées, disséminées dans les principaux centres de la Tunisie. Mais dans ces écoles, la part réservée à la langue arabe a été réduite (moins du quart de l'horaire, en moyenne) et est surtout négligée : les élèves préfèrent, en effet, les études françaises, plus attrayantes et qui sont seules consacrées par le Certificat d'Etudes, auquel préparent ces écoles.

L'opinion musulmane nous fait grief, du reste, d'avoir mis la culture arabe à portion congrue dans notre enseignement primaire et de n'avoir pas prévu pour les indigènes des épreuves de langue arabe au Certificat d'Etudes primaires. C'est dans la faiblesse des études arabes de notre enseignement primaire, comme dans sa laïcité, qu'il faut peut-être rechercher une des raisons du rapide développement des écoles coraniques modernes, dont nous parlerons plus loin, qui sont des écoles libres où l'enseignement arabe et musulman tient la première place, le français la seconde.

***

Malgré l'énorme effort que nous avons fait pour développer l'enseignement en Tunisie, la plus grande partie du peuple demeure plongée dans l'analphabétisme. Sur les 300.000 Tunisiens d'âge scolaire, nos écoles primaires, pleines à craquer, n'instruisent que 42.000 enfants indigènes, et les écoles coraniques modernes quelques milliers seulement.

La Presse indigène nous reproche sans cesse de laisser les cinq sixièmes de la population dans l'obscurantisme, et en cela se montre bien ingrate à notre égard. Ignore-t-elle qu'en Egypte, pays où elle puise volontiers ses exemples, l'instruction est encore moins répandue qu'en Tunisie ?

Pour équiper la Tunisie d'un nombre d'écoles permettant d'instruire la totalité de la population, on a calculé qu'il faudrait engager une dépense d'un milliard de francs en construction de bâtiments et prévoir un budget de fonctionnement annuel d'un demi-milliard, presque égal au total du Budget de l'Etat à l'heure actuelle. L'énormité de ces chiffres et l'impossibilité pour le pays de supporter une telle charge financière n'arrêtent pas l'ardeur des Délégués tunisiens au Grand Conseil à demander chaque année une extension du réseau scolaire.

L'insistance des revendications indigènes et ce souci d'apostolat scolaire qui est dans le cœur de tout Français amenèrent la Direction de l'Instruction publique à rechercher un moyen pratique et peu coûteux de satisfaire le désir d'éducation de nos protégés.

Un homme de cœur et de haute valeur intellectuelle, M. Gau, conçut en 1936 un plan d'enseignement rudimentaire généralisé, répondant au double but : supprimer l'analphabétisme, éduquer les populations rurales pour leurs besognes agricoles.

La durée de la scolarité serait extrêmement courte (3 ans) ; l'enseignement franco-arabe serait donné par des moniteurs indigènes, se contentant d'un faible traitement, sous la direction d'un instituteur français ; on réduirait les locaux au strict minimum. Les meilleurs élèves pourraient être orientés vers les écoles primaires; les autres suivraient un cours complémentaire d'enseignement pratique rural donné par des ouvriers qualifiés.

Ce plan généreux et efficace a été violemment rejeté par l'opinion indigène. Elle lui reprochait de couvrir le pays d'un réseau d'agents français (les directeurs de ces écoles) et d'insinuer ainsi une nouvelle forme de colonisation. Mais elle arguait aussi de ce que ces écoles dispenseraient un enseignement de qualité inférieure et se-

raient incapables de former des cadres tunisiens. Elle trahissait ainsi le fond de sa pensée : l'instruction est la clef de l'émancipation ; et il faut reconnaître que cette vue dénote chez nos protégés un sens politique très fin.

Devant la levée des boucliers des bourgeois tunisiens, la Direction de l'Instruction Publique a dû classer son plan dans ses cartons et abandonner pour le moment le rêve de l'enseignement obligatoire.

*
* *

La résistance des indigènes à l'organisation d'un enseignement rural obligatoire s'est accompagnée d'un gros effort pour développer l'enseignement coranique et le moderniser.

L'enseignement coranique traditionnel, qui était avant l'occupation française le seul enseignement généralisé en Tunisie, comporte un premier degré; ce sont les Kouttabs, où l'on apprend aux enfants en quelque sorte le catéchisme coranique, et un enseignement du second degré, où le littéraire et le juridique sont joints au religieux, donné dans les Mosquées des grandes villes et principalement à la Grande Mosquée de Tunis, plus connue sous le nom de Mosquée Ez Zitouna, et qui a la réputation d'être la seconde Université coranique du monde islamique, après El Azhar du Caire et avant Karaouiyne de Fez.

Les Kouttabs ont continué à vivre et ont même pullulé, à côté de notre enseignement primaire et en marge de celui-ci, sous un vague contrôle de l'Administration. Ils sont créés par l'initiative privée, dans des mosquées, zaouïas, dans des locaux habous ou dans des chambres offertes par des familles aisées, parfois dans un gourbi ou sous la tente. Les maîtres (mueddeb) se recrutent librement, généralement parmi d'anciens étudiants de la Grande Mosquée, et perçoivent soit un salaire minime des familles des enfants, soit

de légers revenus habous ; ce sont surtout les petits dons traditionnels qu'ils reçoivent qui leur permettent de s'entretenir.

Les Kouttabs sont actuellement au nombre de 1.800, accueillant environ 25.000 enfants, de toutes les classes de la société, mais surtout des classes moyennes et artisanales. L'instruction consiste à apprendre par cœur et à haute voix des prières et des sourates du Coran. Mais les élèves reçoivent aussi des rudiments de lecture et d'écriture.

La durée de la scolarité ne comporte aucune règle fixe. Beaucoup d'enfants d'artisans travaillent en même temps qu'ils vont au Kouttab. Les mieux doués ou les fils de familles aisées, après le Kouttab, suivent les cours des Mosquées des grandes villes ou de la Zitouna.

L'enseignement coranique du second degré donné dans les Mosquées est traditionnellement, comme celui des Kouttabs, un enseignement bénévole, professé par des oulémas locaux qui possèdent des revenus personnels et ne touchent pour leurs cours qu'une modeste rétribution, provenant généralement de fondations habous

Entre toutes les Mosquées, la Zitouna de Tunis se distingua depuis une époque très reculée, et sa prééminence fut consacrée au milieu du siècle dernier. Le Décret du 1er novembre 1842 l'élève à la hauteur d'une Université et, en même temps, réglemente son enseignement. Cette réglementation a été resserrée à plusieurs reprises ; l'Arrêté ministériel du 17 novembre 1933, qui est le statut actuel de l'Université Ez Zitouna, ne comporte pas moins de 251 articles.

L'Administration de la Zitouna est assurée par un Cheikh Directeur, agissant sous l'autorité du Premier Ministre, responsable de l'application du règlement. Le cheikh est assisté de deux adjoints chargés de la surveillance des cours, de secrétaires, bibliothécaires et gens de service. Le budget de la Zitouna était alimenté par les Habous ; mais

les revenus des habous publics étant devenus insuffisants pour faire face aux charges de l'Université, le Gouvernement Tunisien a dû lui accorder des subventions sur le budget de l'Etat. Nous reviendrons sur ce point important et sur la tactique des Oulémas de la Grande Mosquée pour obtenir l'intégration de leur enseignement dans le cadre de l'Etat.

Les professeurs (mouderres), au nombre de 113, sont recrutés par voie de concours. Ils sont astreints à une certaine discipline de cours. Répartis en trois classes, ils touchent un traitement qui oscille actuellement de 12.000 à 23.000 francs.

Pour être admis à la Zitouna, les élèves doivent être âgés de plus de 12 ans, savoir lire et faire une dictée, et posséder par cœur le dernier quart du Coran. Ils sont soumis à une discipline assez stricte, au moins en théorie : interdiction de lire des journaux et de s'occuper d'autre chose que de leur instruction, de faire la grève scolaire, etc...

Il est à noter que la plupart des étudiants proviennent de l'intérieur de la Tunisie et particulièrement du Sahel. Sur 2.600 étudiants inscrits, on ne compte que 300 Tunisois et 200 étrangers (Algériens et Tripolitains). Les enfants des familles tunisoises sont, en effet, dirigés vers les écoles françaises, primaires supérieures ou secondaires. Sadiki exerce un attrait particulier et prime la Zitouna : une vive jalousie anime, du reste, les Zitouniens à l'égard des Sadikiens.

Les étudiants de l'Université Ez Zitouna appartiennent le plus souvent à des familles assez pauvres. Les uns vivent chez des parents ou amis, d'autres sont installés dans les Médersas, sortes de maisons d'accueil que les Habous entretiennent et dont l'usage et la discipline sont rigoureusement réglementés.

Il y a 24 Médersas à Tunis, contenant 546 chambrettes où vivent 1.500 étudiants dans des

conditions médiocres, malgré les importantes réparations qui viennent d'y être effectuées, grâce à la subvention d'un million offerte par le budget français.

L'enseignement de l'Université Ez Zitouna comporte trois cycles : primaire, secondaire et supérieur. L'instruction primaire est donnée dans deux mosquées annexes à la Zitouna : Djemaa Hafsi et Djemaa Sidi Youssef. Elle dure quatre ans et aboutit au certificat de capacité (Chehada el Ahlia) que les Zitouniens cherchent à faire assimiler au certificat d'études primaires.

Le cycle secondaire dure trois ans ; des examens de passage ont lieu à la fin de chaque année : ces études permettent d'obtenir le certificat d'érudition (Chehada et Tahcil) qui, pour les concours aux emplois tunisiens, est assimilé au Baccalauréat et au Diplôme de Sadiki, bien qu'il soit loin d'en avoir la valeur.

Les étudiants qui poursuivent des études supérieures doivent alors se spécialiser soit dans les études littéraires, soit dans les études juridico-religieuses. Ils obtiennent au bout de deux ans le certificat scientifique (Chahada el Adamia) qui est le couronnement de l'enseignement coranique.

L'enseignement de l'Université Ez Zitouna porte essentiellement sur les sciences religieuses de l'Islam : théologie, droit canon. Mais il s'étend aussi aux sciences grammaticales, qui sont fort poussées, et dans une moindre mesure à des rudiments de sciences profanes : histoire, mathématiques, langue française, etc... Celles-ci sont professées hors de la Mosquée, dans les locaux de la Khaldounia.

La Khaldounia est une association privée, créée en 1896 et encouragée par le Gouvernement qui lui octroie une subvention. Elle a pour but de diffuser l'instruction moderne et l'enseignement de la langue française parmi les étudiants de la

Grande Mosquée. Elle donne des conférences et dispose d'une bonne bibliothèque.

Les élites musulmanes d'Orient s'étaient rendu compte de l'infériorité de l'enseignement scholastique, dispensé par les Universités ou écoles coraniques, à l'égard de l'instruction donnée dans nos établissements. Partagées entre leur attachement à l'Islam et leur vif désir de s'adapter aux nécessités du monde moderne, elles ont cherché à rénover à la fois leur langue culturelle et leur système d'éducation. Ainsi est né ce grand courant de la Renaissance arabe, comparable en certains points à notre Renaissance du XVI[e] siècle, comportant comme elle une inclination passionnée pour l'étude des sciences positives et une adaptation et un enrichissement de la langue.

Ce mouvement de Renaissance arabe a provoqué la multiplication dans l'Orient d'écoles arabes modernes, nommées « écoles coraniques rénovées ». L'Afrique du Nord n'a pas été sans ressentir l'influence de ce mouvement, et nous avons dit que l'opinion indigène avait sans cesse poussé la Direction de l'Enseignement à étendre la part donnée à la langue arabe dans nos écoles franco-arabes. En outre, la bourgeoisie indigène a pris, elle-même, l'initiative de créer des écoles coraniques modernes, conçues selon son idéal, c'est-à-dire en associant à l'enseignement du français et des sciences modernes une forte culture coranique arabe : les programmes sont assez forts en français pour permettre aux enfants de passer notre certificat d'études primaires.

La première école coranique moderne fut créée à Tunis en 1908. Il en existait 20 en 1936, réparties entre Tunis, Sfax et les villes de la côte, principalement dans le Sahel. Il s'en est ouvert une vingtaine de nouvelles à l'automne 1936 et la population a été prise d'un tel engouement pour ces établissements qu'on pouvait craindre d'en voir surgir une efflorescence sur tout le territoire, si l'on ne prenait pas des précautions.

Les écoles coraniques modernes sont des écoles privées, créées sur l'initiative d'âmes charitables et entretenues, en principe, par elles. En fait, elles ne subsistent que grâce aux subventions allouées par le Gouvernement, subventions dont le montant s'est enflé prodigieusement sous la pression de la Section indigène du Grand Conseil, mais subventions qui autorisent un contrôle de la Direction de l'Enseignement.

Ces subventions ont sans doute alléché les diplômés en quête de situation, et c'est une des raisons de la prolifération de ces écoles. Une raison plus profonde de cet essor est que ces établissements privés ne sont assujettis qu'à un contrôle assez léger et constituent un merveilleux moyen de diffusion des idées nationalistes. Aussi le développement des écoles coraniques modernes est-il une des constantes préoccupations des destouriens.

Quoique les écoles coraniques modernes présentent tous les caractères des écoles libres, elles ne rentrent pas dans le cadre du statut fixé en 1920 pour ces dernières. Elles ont été ouvertes sur l'autorisation spéciale du Gouvernement, par assimilation aux Kouttabs. Mais en présence du nombre considérable d'autorisations demandées en 1937 (60) le Gouvernement s'est inquiété de les réglementer. Une législation est à l'étude, qui s'inspirera sans doute de la réglementation des écoles libres.

Le statut des écoles coraniques modernes doit permettre de s'assurer du loyalisme de l'enseignement professé. Il peut aussi contribuer à freiner l'excessif développement de ces établissements si l'on a le soin de les assujettir à un contrôle financier sévère et surtout si on ne se laisse pas entraîner à distribuer de nouvelles subventions. Pour le contrôle financier, le Gouvernement sera appuyé par le Syndicat des mouderrès, qui tiendra certainement la main à ce que les directeurs produisent des comptes. Il sera plus

difficile de s'arrêter dans la voie des subventions, la Section indigène du Grand Conseil trouvant un écho favorable dans les milieux français pour lesquels la liberté d'enseignement est un dogme et qui, ménagers des deniers de l'Etat, estiment que ce procédé d'enseignement est plus économique.

Par contre, l'enseignement coranique moderne rencontre une vive opposition dans les sphères pédagogiques et maçonniques, qui y voient très justement un obstacle à la laïcisation de la Tunisie, laïcisation qui est une forme nouvelle d'évangélisme et par laquelle on espère arriver à l'assimilation, ou au moins au rapprochement des deux races.

Le regretté colonel Marty remarquait, au cours d'une conférence sur l'enseignement, qu'à l'inverse de la Turquie, qui laïcise en modernisant, l'Orient arabe modernise sans laïciser. Les écoles coraniques modernes s'attachent, en somme, à la conservation de la foi islamique en y adaptant la science moderne. Elles ne peuvent qu'entretenir le fossé qui sépare le monde latin du monde arabe, en le surélevant du parapet moderne du nationalisme.

La Zitouna n'a pas été épargnée par le mouvement de Renaissance arabe. Comme nos Universités de la fin du moyen âge, elle a retenti des querelles entre Anciens et Modernes, et la résistance de ceux qui se trouvent pleinement satisfaits des ressources spirituelles de l'enseignement traditionnel y a freiné le développement des sciences profanes. A vrai dire, la modernisation de l'enseignement de la Grande Mosquée est bien moins recherchée par les Oulémas que par les étudiants eux-mêmes qui ressentent, d'une manière plus immédiate et matérielle, l'infériorité de leur formation pour la conquête d'emplois administratifs ou commerciaux et qui ont sous les yeux l'exemple amer de la réussite des Sadikiens.

Les Oulémas poursuivent un autre but, qui répond, également, à une préoccupation d'ordre matériel : ils cherchent à obtenir, au point de vue financier, leur assimilation aux professeurs de l'enseignement laïque et leur intégration dans l'enseignement officiel.

Ils ont usé, pour cela, d'une tactique fort habile qui a consisté d'abord à obtenir un statut et une répartition en plusieurs classes, puis une amélioration de leur rémunération habous par subvention de l'Etat, et à réclamer maintenant la parité de traitement avec les professeurs de l'enseignement secondaire ou supérieur. Demain ils voudront émarger au budget de l'Enseignement d'Etat et, s'il en était ainsi, il ne leur resterait plus qu'à revendiquer le privilège d'être le seul enseignement légal dans un royaume islamique, laissant à la France la charge de ses écoles laïques et françaises, sur son budget impérial.

Il importe de couper court à l'insinuation progressive de la Grande Mosquée dans le cadre de l'Etat, et cela autant pour éviter la charge considérable qu'elle ferait peser sur le budget que pour sauvegarder le rayonnement de cette Université. Les Oulémas, aveuglés par les profits matériels qu'ils retireraient de leur fonctionnarisation, ne songent pas à la diminution de prestige qui résulterait de leur asservissement à une Administration forcément laïque et contrôlée par la France.

Il ne semble pas impossible, du reste, d'assurer aux professeurs de la Zitouna à la fois leur indépendance de pensée et une vie matérielle aisée, en organisant cette Université à l'instar d'une institution d'utilité publique, dotée de subventions des habous et de l'Etat, gérant ses revenus et administrant elle-même son personnel. L'Université égyptienne d'El Ahzar ne fonctionne pas autrement.

*
* *

Ainsi donc, la Tunisie n'avait, avant le Protectorat, qu'un enseignement très faiblement diffusé, des méthodes archaïques et exclusivement coraniques. Elle doit à la France d'avoir vu s'édifier, en face des Kouttabs et de l'Université Ez Zitouna, des écoles modernes, de culture latine. Les indigènes y sont venus en foule. Mais la supériorité de la formation qu'ils recevaient dans nos établissements n'a pas eu pour effet de ruiner définitivement l'enseignement coranique ; au contraire, stimulé par la concurrence de l'enseignement occidental, il cherche désespérément à s'adapter aux conditions de la vie moderne.

Y parviendra-t-il ? Nous ne le croyons pas, malgré l'énorme effort accompli par tous les peuples d'Orient pour conserver leur civilisation en la rajeunissant et pour forger un vocabulaire scientifique. L'Islam a verrouillé trop solidement, pendant des siècles, la « Porte de l'Effort » pour que celle-ci cède à la poussée des jeunesses musulmanes, qui réagissent à un complexe d'infériorité bien plus qu'elles ne sont animées par une inspiration créatrice. La culture arabe rénovée ne peut, d'ailleurs, que puiser sa science aux sources occidentales et demeurer tributaire de la culture latine.

Le mouvement de rénovation de la culture islamique ne nous paraît être qu'un réflexe de défense et de conservation, une résistance spirituelle qui ne saurait que retarder le moment où les peuples arabes seront inexorablement entraînés par le torrent du rationalisme et du positivisme occidentaux. Seule la culture cartésienne, génératrice de l'esprit critique, peut assurer à ces peuples un avenir dans le monde moderne. Reste à savoir, en réaliste, s'il est de l'intérêt de la France de hâter cette éclosion ou de favoriser, au contraire, le reploiement de ses

protégés dans le cocon soyeux de la philosophie orientale.

Le maintien de la culture traditionnelle coranique dans laquelle le spirituel et le temporel sont inséparables, même si elle est teintée de modernisme, laissera subsister entre le Français et le Berbère arabisé de l'Afrique du Nord l'écran de l'Islam. Mais la divergence des modes de pensée n'est pas forcément un obstacle à l'amitié. Elle est même susceptible de faciliter les rapports, lorsque les caractères se complètent, ce qui est le cas : l'idéalisme rêveur de l'Africain ne pouvant se passer de notre réalisme actif.

Le danger est que la modernisation de la culture islamique n'ait pour effet de rompre ce lien d'intérêt, en donnant à nos protégés l'illusion de la maturité scientifique. Si les nationalistes musulmans sont les plus ardents à encourager ce mouvement de rénovation, n'est-ce pas qu'ils espèrent y trouver un double avantage : l'enseignement moderne sera le véhicule des idées d'émancipation politique, tandis que l'enseignement coranique, avec lequel il se combinera, maintiendra les esprits dans une atmosphère de fanatisme religieux et de revanche à la croisade.

Aussi bien, lorsqu'on envisage à la fois le passé de ce peuple Nord-Africain, qui fut latinisé, et les lointains horizons de son avenir, se demande-t-on s'il ne conviendrait pas, pour la pérennité de notre Empire, d'enrayer ce retour aux sources islamiques rénovées, en dispensant toujours plus largement notre enseignement laïque et latin. N'est-ce pas le seul espoir que nous ayons de nous attacher profondément cette race en créant entre elle et nous une véritable sympathie intellectuelle et morale ?

Mais une politique d'enseignement latin et d'assimilation culturelle exige que nous assurions des débouchés aux diplômés que nous for-

mons, faute de quoi ils deviendront le ferment qui aigrira le peuple tunisien contre la France bienfaitrice, d'autant plus que ces jeunes gens considèrent le diplôme comme générateur d'un droit.

Ce fut, à notre avis, la grande erreur de notre action coloniale passée, d'avoir favorisé l'évolution des peuples indigènes et le développement de leurs facultés hors de leur plan traditionnel sans nous être assurés que leur activité naissante trouverait à s'employer. Nous leur avons apporté les libertés publiques sans prévoir s'il serait possible de leur accorder l'exutoire d'un Parlement ; nous prodiguons l'enseignement sans nous soucier du nombre limité de carrières ouvertes à nos élèves.

Du reste, si la France doit se proposer pour but une fusion de plus en plus intime des éléments de son Empire, il ne semble pas impossible de trouver l'utilisation des diplômés tunisiens sélectionnés hors de leur pays, dans les provinces moins évoluées d'Afrique ou même dans la métropole. C'est par une pénétration plus intime des éléments nouveaux de l'Empire, entre eux et dans notre vieille famille française, que nous ferons naître un « patriotisme d'Empire ».

Car il ne suffit pas d'instruire en français les indigènes de nos possessions ; il convient de leur faire un cœur français. Ce n'est pas impossible, si nous voulons nous en donner la peine. Pour cela, il ne faut pas que les étudiants nord-africains dans nos facultés continuent à vivre en colonie étrangère, isolés de la famille française et s'aigrissant en commun. A Tunis et en France, on doit multiplier les contacts entre cette jeunesse et la nôtre, lui ouvrir nos foyers, créer des cercles de propagande et d'éducation.

Les récents événements de Tunis, comme

ceux du Maroc, et comme ceux d'Egypte et de Syrie, ont mis en lumière le rôle d'avant-garde que joue la jeunesse dans les mouvements politiques de ces peuples en crise d'évolution. La répression peut calmer momentanément l'agitation populaire ; soyons assurés que le feu couve dans les cerveaux estudiantins.

Nous devons tout tenter pour attirer à nous cette jeunesse, forcer sa sympathie ; son loyalisme viendra de lui-même.

N'oublions pas que les cadres traditionnels cèdent rapidement le pas aux élites intellectuelles ; les étudiants d'aujourd'hui seront demain des chefs : nos adversaires ou nos collaborateurs.

VII

L'ÉVOLUTION DU RÉGIME AGRAIRE

La Tunisie, comme tous les pays d'Islam, souffre d'une crise de croissance. Elle a été nourrie de notre civilisation occidentale, trop tonique, sans s'être dégagée de la gangue orientale et archaïque dans laquelle son peuple s'est formé, continue à vivre et étouffe. La conscience de l'indigène a été éveillée, sans qu'on prenne soin de ménager le champ nécessaire à son activité naissante : les diplômés se trouvent sans emploi, les politiciens sans tribune constitutionnelle.

Les agriculteurs ne sont point sans terres, car la colonisation n'a guère absorbé que le dixième de la superficie utilisable. Le malaise agraire n'en est pas moins du même ordre que le malaise politique : éducation sans réalisation, bouleversement économique sans reconstruction.

En effet, au moment de l'occupation française, le régime agraire de la Tunisie correspondait à une économie rurale primitive et ralentie, à base d'élevage et de nomadisme, dominée par le seul souci de l'alimentation familiale. Sous notre protection, et nos colons faisant école, le fellah s'est adonné à la culture régulière, a pris goût à l'appropriation individuelle du sol, a été entraîné dans le tourbillon de l'économie monétaire.

Nous n'avons pas pris garde à son inadaptation aux lois économiques que nous apportions en ce pays, et il faut reconnaître que nous avons été plus occupés d'assurer à notre colonisation une assiette solide que de sortir l'indigène de son régime agraire confus et précaire. Nous n'avons pas poussé l'équipement de ses terres, et surtout nous avons négligé de l'instruire, de le guider et de le protéger contre les facilités spécieuses du

crédit dont les prohibitions musulmanes sur le commerce de l'argent ne l'avaient incité à envisager ni le maniement, ni même l'usage.

A ces causes du malaise rural en Tunisie, il faut ajouter l'augmentation considérable de la population indigène (30 %) depuis trente ans et, enfin, la sécheresse persistante de ces dernières années qui, survenant après la crise économique mondiale, a fait prendre à cette crise d'inadaptation une allure catastrophique.

Le malaise agraire est d'autant plus grave qu'il touche à la base essentielle de toute la vie indigène. Les trois quarts de la population vivent directement de la terre (347.000 agriculteurs et 100.000 ouvriers agricoles, sur 600.000 hommes adultes, au dernier recensement). L'industrie minière, pourtant importante, n'entretient par ses salaires que 20.000 familles, soit le 1/30 de la population. En outre, l'agriculture est le support économique du commerce indigène et de l'artisanat, qui se meurt, faute d'acheteurs ruraux. Enfin, les revenus de la bourgeoisie consistent principalement en fermages et redevances agricoles.

L'œuvre de restauration de l'agriculture indigène qui s'impose à nous ne saurait se satisfaire de petits moyens. Quelques puits creusés à grands frais, des distributions de semences sélectionnées ou de plants d'oliviers, ne guériront pas le mal actuel, qui tient à des causes profondes, dont les principales sont l'inadaptation de l'indigène à l'économie rurale moderne et la précarité de ses droits fonciers.

Si l'indigène ne possède pas les qualités de travail, de prévoyance, d'habileté que réclame l'agriculture, il ne faut pas se hâter de conclure à une incapacité incurable. On observe chez le berbère arabisé de Tunisie une vive faculté d'imitation et un goût marqué du progrès ; il est plus malléable que beaucoup de nos paysans

français. Il n'a pas, pour le travail de la terre, la répugnance de l'arabe de tribu. Son éducation n'est pas impossible : n'a-t-il pas été jadis l'élève de Magon le Carthaginois et de ses adaptateurs romains ? Cette éducation doit tendre moins à lui inculquer des connaissances d'ordre technique qu'à éveiller son intérêt et régler son goût du profit.

A cet égard, il est remarquable de constater combien le sentiment de la propriété individuelle du sol stimule le fellah : il n'est qu'à voir la différence d'aspect entre une terre appropriée à titre privatif et de grands « latifundia » habous. Dès qu'une terre est allotie, les bénéficiaires se hâtent de planter et de mettre en valeur. Mais la propriété individuelle, avec la liberté juridique de nos Codes, est la porte ouverte au crédit et à la ruine : une tutelle étroite est indispensable pour que l'indigène s'acclimate au mouvement économique moderne.

En étudiant l'évolution de la législation foncière en Tunisie nous nous proposons de montrer le choc produit dans le régime archaïque par l'apport de nos concepts juridiques romains et les efforts accomplis ensuite pour assouplir le système et favoriser la constitution d'une paysannerie indigène.

Le substrat coranique et coutumier

Le droit coranique a une conception confessionnelle et étatiste du régime foncier. Il ne faut pas oublier que l'Islam s'était proposé, non seulement la conquête morale du monde, mais sa conquête matérielle, et que l'armée de la foi était formée de tribus vivant en communauté qui ne pouvaient avoir qu'une conscience collectiviste de la propriété. Les catégories établies par le pur droit coranique répondent aux dispositions d'es-

prit et aux besoins organiques des conquérants de l'Empire arabe, ce sont :

— Terres mortes, dont nul ne tire profit, qui appartiennent à l'Etat et ne peuvent être appropriées que par vivification ;

— Terres conquises par les armées de l'Islam (anoua), qui sont frappées d'un séquestre perpétuel au profit de la communauté musulmane et sont grevées d'une redevance (Kharedj) ;

— Terres acquises à l'Islam par traité (salah), mais restant appropriées individuellement (melk).

En Tunisie, toutes les terres furent d'abord considérées comme tributaires (salah); mais à la suite de l'invasion hilalienne, par le subterfuge fatimite, elles devinrent, en grande partie, terres de conquête (anoua).

Les terres collectives de tribus, qui occupent tout le Sud et une partie du Centre tunisien, sont sans doute d'anciennes terres d'anoua. Appelées « arbia » à une époque plus récente, elles étaient considérées comme séquestrées, ne pouvant être attribuées qu'à titre viager.

A vrai dire, cette origine n'était plus qu'un souvenir assez vague en 1881. Les attributions viagères avaient dû se consolider ; la tribu se comportait alors en propriétaire, exerçant et transmettant collectivement ses droits. Un vague sentiment des droits éminents de l'Etat subsistait néanmoins : la notion coranique de terre « arbia » a servi de fondement juridique aux textes séculiers qui ont organisé de nos jours la tutelle de l'Etat sur ces terres.

Si les terres d'anoua ont présenté des conditions juridiques favorables à l'établissement du régime collectif, il faut penser que celui-ci est dérivé d'autres causes plus efficientes : le caractère nomade invétéré des populations ; la nature physique de contrées qui se prètent plus à l'élevage en commun qu'à la culture individuelle ; l'insé-

curité individuelle des époques anciennes qui contraint les individus à vivre groupés familialement, enfin la difficulté de définir l'ordre des successions et les droits des héritiers, ces populations étant totalement illettrées.

Il est à remarquer, à ce sujet, que l'indivision prolongée, de génération en génération, aboutit fatalement au collectivisme, dès qu'il n'est plus possible de déterminer la part de chacun des copropriétaires. Or, l'indivision est considérée avec faveur par le droit coranique, comme toutes les institutions de nature à renforcer la cohésion de la famille, base de la société musulmane.

Presque tous les fonds ruraux sont possédés dans l'indivision, en Tunisie, même dans le Nord. Cette indivision atteint parfois un tel degré qu'il est nécessaire, pour l'établissement des titres et la répartition des droits, de constituer ces co-propriétaires en société collective dotée de la personnalité civile : et voilà comment des tribus se forment encore de nos jours avec la consécration de la loi et de l'immatriculation.

Le régime collectif n'est donc pas obligatoirement, en Tunisie, un état primitif, une forme archaïque ; il peut être un aboutissement, une forme neuve. Mais il est, dans son essence, un communisme fraternel, basé sur les liens de famille, et non un collectivisme social, d'intérêt coopératif.

La propriété privative melk, celle qui est à nos yeux le droit commun, est une exception à l'origine des temps musulmans. En effet, elle n'a pu se maintenir ou s'établir que sur les terres de salah, c'est-à-dire le Nord de la Tunisie et le Sahel. Encore faut-il excepter les terres mortes, et l'étendue de celles-ci serait considérable si l'on adoptait la manière de voir du rite malékite, qui range dans cette catégorie jusqu'aux pâturages naturels.

Mais si elle a été primitivement restreinte, la propriété melk s'est vite généralisée, soit par vivification de terres mortes, soit par concession du Prince, quelquefois par partage de fait de terres collectives. Elle est devenue le type ordinaire de la propriété, mais non le plus répandu.

La propriété melk n'est pas exactement la propriété quiritaire de nos Codes. Elle est grevée de restrictions, qui procèdent toujours du désir de protéger la famille ou le groupe : le droit de chefaa, droit de préemption au profit des parents ou voisins ; les eaux et les mines sont exclues de la propriété du sol et retenues par l'Etat ; l'indivision ne peut cesser qu'avec le consentement unanime de tous les co-propriétaires. Elle était toujours menacée de confiscation par le Prince qui s'était arrogé ce pouvoir.

L'institution la plus remarquable du droit coranique est le *habous*. Elle participe de la fondation pieuse et de la substitution héréditaire de notre vieux droit français. Elle est caractérisée par l'inaliénabilité du fonds, la tutelle de la gestion et l'affectation finale des revenus à une œuvre pieuse. Tout propriétaire melk peut, par un acte unilatéral, constituer habous ses biens immeubles ; les revenus des biens haboussés demeurent à la disposition des descendants du constituant (habous privé), ou bien il peut être stipulé par celui-ci qu'un prélèvement préalable sera effectué pour l'entretien d'un mausolée ou d'une zaouia (habous de zaouia) ; à l'expropriation de la descendance du fondateur, les revenus sont affectés à l'œuvre pieuse qui est la raison du habous (habous public).

Il est bon de rappeler que l'institution du habous, d'origine extérieure à l'Islam, fut regardée avec beaucoup de défaveur par les premiers docteurs de cette foi, en raison de la faculté accordée au fondateur de fixer l'ordre de dévolution de ses

biens et de tourner ainsi les prescriptions successorales du Coran. Mais c'est justement cet avantage qui fut une des causes de l'extension immense de cette institution dans une société qui cherchait à conserver la coutume berbère de l'exhérédation des femmes.

Une autre cause du développement des habous est la garantie dont ils permettaient de couvrir le bien de famille, le mettant à l'abri des confiscations du Prince ou de la dilapidation par les héritiers. Enfin le habous répondait aux tendances profondes de l'esprit musulman, dont l'idéal est essentiellement conservateur et pour lequel la terre est la plus précieuse des richesses ; en la constituant habous on « en élève la stabilité à la seconde puissance ».

Le peuple tunisien est particulièrement attaché à l'institution du habous, et celle-ci a connu un essor prodigieux dans ce pays. D'immenses territoires ont été constitués habous par des marabouts locaux auxquels le Prince avait délégué ou qui s'étaient arrogé une sorte de droit éminent ; des familles puissantes ont haboussé les terres qu'elles tenaient à titre melk de concessions régulières ou d'acquisitions privées ; de petits propriétaires se sont encore adressés à cette institution pour assurer la conservation familiale de leurs biens. Les habous arrivés au terme de la dévolution et devenus publics étaient gérés, en 1881, par une administration spéciale de création récente, la Djemaïa.

L'inaliénabilité du habous était un grave inconvénient dans certains cas ; aussi ce principe dut être tempéré par des subterfuges dont la coutume fit des institutions. L'un d'eux, le *contrat d'enzel*, est devenu un mode général de propriété.

Le contrat d'enzel est un démembrement de la propriété : le domaine utile seul est aliéné moyen-

nant une rente perpétuelle (enzel). C'est, au fond, une aliénation de jouissance. Institution de date assez récente, elle a été formée par la pratique et avait pris peu de développement avant que les nécessités économiques, nées du contact avec l'Occident, n'aient conduit le Prince à réglementer cette coutume et à l'entourer des garanties de la loi séculière.

C'est encore au droit coutumier qu'appartenaient deux modes de tenure du sol particulièrement importants en Tunisie. L'un d'eux, la *jeddaria*, était un droit à une perpétuelle relocation du sol en raison des travaux de vivification accomplis. Cette institution a sa source dans les terres d'anoua, concédées à titre temporaire par le Prince. Elle s'est étendue à tous les grands domaines d'aspect féodal. Abolie en principe par des décrets beylicaux, au milieu du siècle dernier, elle n'a cessé de demeurer vivace dans les esprits et de servir de base morale, sinon juridique, aux revendications.

L'autre mode de tenure est la *m'gharsa*, sorte de bail à complant qui permet au travailleur d'accéder à la propriété d'une part du sol qu'il a complanté en arbres fruitiers. Une variante, la mokasra, est un contrat de défrichement en vertu duquel le défricheur reçoit en paiement de son travail une part du sol défriché. Ces modes d'acquisition de la propriété favorisent le morcellement. Ils étaient en usage avant l'occupation française, mais n'ont été largement utilisés qu'à une époque récente.

Il est à noter que le contrat de m'gharsa se prolonge généralement par un contrat de métayage (mouçakat) pour l'exploitation des arbres plantés. L'esprit d'association imprègne la société musulmane et ses institutions foncières. Ainsi le contrat d'exploitation le plus répandu, le *khamassat*, est une sorte de colonat partiaire.

L'ouvrier agricole salarié à la journée ou à l'année, sans participation aux bénéfices, est presque inconnu.

Pour finir avec les modes d'exploitations (qui sont en somme les épiphénomènes du régime foncier), il convient de signaler la pratique du pacage libre, de la vaine pâture : les terres de parcours, même appropriées, demeurent coutumièrement à l'usage de tous, moyennant le paiement au propriétaire du sol d'une redevance par tête de bétail (achaba).

*
* *

Le vice de ce régime ne résidait pas tant dans les institutions juridiques elles-mêmes, dont la complexité, la diversité et l'archaïsme n'étaient pas obstacles insurmontables, que dans l'extrême confusion des droits et des états de fait. Cette confusion tenait à l'incertitude des titres et à l'absence de toute publicité, au flottement de la possession, au défaut de garantie judiciaire et à la variabilité de la législation selon les rites

Dans un pays où l'instruction était l'apanage d'une infime minorité de clercs, il n'est pas surprenant que les *titres de propriété* aient été rares, mal rédigés. La proverbiale mauvaise foi prêtée depuis Rome aux Nord-Africains trouva à s'exercer dans la manipulation de ces titres : faux titres — surcharges et grattage — limites fantaisistes. Il arrive de trouver pour un même domaine des titres contradictoires, par exemple melk et habous.

En l'absence de titre originaire, ce qui est le cas général, il est possible de faire établir un titre en recueillant de simples témoignages (outhica). Les transactions ne sont pas obligatoirement transcrites sur le titre, pour être valables et opposables aux tiers. Les titres ne sont jamais

accompagnés de plans ou croquis. Ces pratiques enlèvent au titre foncier presque toute sa valeur.

Aussi la *possession* a-t-elle toujours été considérée en Tunisie comme le meilleur fondement des droits fonciers. Mais elle-même était instable, car la terre était spacieuse pour les faibles besoins des indigènes. N'étaient défrichées que les superficies strictement nécessaires aux emblavures pour l'alimentation familiale. Les plus entreprenants pouvaient se tailler un domaine sans rencontrer de grande résistance. Du reste, les propriétaires éminents ignoraient le plus souvent les limites de leur bien. D'autre part, s'il y avait de la terre pour tous, les meilleures ne pouvaient être conservées que par la force : la « foire d'empoigne » a été une des institutions dont le rôle a été le plus décisif dans la constitution de la propriété en Tunisie.

Car le système judiciaire n'offrait aucune garantie : le *Charaa*, seule juridiction immobilière, était vénal, sa procédure interminable. Les jugements charaïques ne possédaient pas l'autorité de la chose jugée. Brochant sur le tout, les plaideurs avaient le choix du rite (hanéfite ou malékite) et les modalités des institutions variaient d'après le rite.

Bref, la Tunisie possédait en 1881 l'état foncier le plus confus qui soit. Cet état et son régime convenaient, du reste, à la condition de son économie ralentie et avaient été façonnés au moule des habitudes sociales et du tempérament de ses races.

Dans le Sud et une partie du Centre, les tribus jouissaient collectivement de vastes territoires, de nature juridique imprécise quoique dérivant de terres de conquête (anoua). Parfois, lorsqu'elles se rebellaient, l'Etat leur confisquait à nouveau le domaine éminent, ce qui ne changeait guère leur situation de fait, car il était difficile de recouvrer régulièrement la redevance annuelle.

Le Centre et une partie de la zone côtière étaient couverts d'immenses domaines habous, issus de donations faites par les tribus à quelque marabout local ou d'apanages féodaux. Sur ces domaines se perpétuait une population de paysans enracinés au sol, les « Djeddari ».

Au Nord, un mélange de grande et moyenne propriété, la plupart habous. Il est à remarquer qu'avant l'occupation française et l'œuvre de colonisation, les terres du Nord (vallée de la Medjerdah, Hauts Plateaux) n'étaient pas particulièrement estimées et recherchées. La plupart des plaines que nous considérons actuellement comme les plus fertiles, étaient alors marécageuses et inhabitées.

La petite propriété, individuelle ou familiale, nettement établie, n'existait guère que dans les oasis et autour des villes et villages du Sahel.

Dans cet état confus et à travers l'enchevêtrement des institutions foncières musulmanes on découvre des tendances générales :

— La protection accordée par la Loi aux droits éminents de la communauté musulmane (Etat, habous) et la stabilisation de ces droits ;

— En contre-partie, l'appréhension de l'utilité laissée au paysan, qui s'enracine à la faveur des coutumes ;

— La jouissance collective ou familiale et, par conséquent, la concentration des richesses foncières.

La défense de la communauté musulmane est peut-être le caractère le plus marquant de ce régime, parce qu'il s'attache au fanatisme religieux qui est le ressort profond de la race. L'interdiction qui était faite aux non-musulmans de posséder des immeubles en Tunisie n'a été levée, au milieu du siècle dernier, qu'avec beaucoup de réticences. On ne peut douter qu'il subsiste dans l'âme populaire un sentiment de réproba-

tion à l'égard des acquisitions foncières européennes. Dans le concept arabe, les terres acquises par la colonisation française seront des terres conquises, avec cette différence que les armées de l'Islam laissaient aux occupants vaincus les terres d'anoua, se contentant de lever le Kharedj, tandis que nos colons évinceront l'indigène pour cultiver à sa place.

L'apport occidental et l'évolution des institutions

Lorsque la France s'installa en Tunisie, les questions foncières se placèrent au premier plan de ses préoccupations. L'acquisition des immenses territoires du ministre Khereddine par une société française n'avait-elle pas été une des causes obscures de notre intervention ? Le premier souci devait être de consolider nos intérêts, de favoriser l'implantation d'une population française et de l'enraciner au sol. Pour cela, il fallait offrir aux colons la sécurité foncière.

Ce fut le but principal de nos premières interventions dans la législation. Nos juristes furent effrayés des vices du régime autochtone : complexité des institutions ; variation suivant les rites ; insécurité des titres ; existence de droits réels occultes ; fragilité des preuves admises par le Charaa. Mais ils jugèrent impossible d'entreprendre une réforme directe et profonde de ce régime ; les principes du Protectorat nous faisaient, du reste, une obligation de respecter le statut coranique en matière immobilière. Ils se résolurent à organiser un double régime foncier (1).

D'une part, ils instituèrent une législation immobilière neuve, rationnelle : le régime de l'im-

---

(1) L'ouvrage le plus important et le mieux nourri sur le régime foncier tunisien est celui de LESCURE : *Du double régime foncier de la Tunisie* (Paris, 1900).

matriculation, qu'ils durent laisser facultatif et qui était destiné à devenir le régime des propriétés européennes. D'autre part, ils furent amenés à amender peu à peu les vieilles institutions musulmanes, en codifiant les coutumes pour les préciser.

La dualité de statut est le trait caractéristique du régime foncier en Tunisie. L'existence de deux pôles juridiques a exercé souvent une influence divergente dans l'évolution des institutions et des états de fait ; mais parfois les forces attractives se sont combinées, et nous verrons que des institutions coraniques ont été fortifiées par l'immatriculation.

*
* *

L'instauration du *régime de l'immatriculation* (1) permettait de remédier d'un seul coup à toutes les imperfections du régime islamique. Il implantait en bloc les grands principes romains du droit immobilier, dans leur simplicité et leur rigueur, y incorporant cependant quelques institutions tunisiennes assimilables, comme l'enzel. Il établissait un régime de purge et de publicité perfectionné, qui mettait fin à toute incertitude sur la consistance des droits et du fonds. Il accordait aux bénéficiaires de droits immatriculés la garantie judiciaire des tribunaux français.

Le régime de l'immatriculation ne pouvait être que facultatif, tant en raison du respect dû aux institutions musulmanes que de l'impossibilité matérielle de procéder à une « cadastration » générale du pays. Son but était d'offrir aux Français la possibilité de s'implanter immobilièrement en les mettant à l'abri de toute surprise.

(1) Sur ce régime : SOULMAGNON, *La propriété immobilière et le régime des livres fonciers* (Paris, 1933).

Ainsi donc, ce régime n'était à l'origine qu'un instrument de colonisation. Les premiers jugements d'immatriculation, parfois sommaires, laissent transparaître que cette juridiction se préoccupait moins alors de rechercher, avec minutie et fermeté, l'exacte situation juridique d'un immeuble, que de constater l'absence d'opposition formelle et de consacrer irrévocablement les droits acquis par les colons.

Plus tard, grâce à la sage politique du Tribunal Mixte et à la haute conscience de ses magistrats, cette institution est devenue le temple sacro-saint de la justice foncière. Le Tribunal Mixte comprit, en effet, que sa tâche n'était pas de statuer selon les règles d'un jurisme sacramentel, mais, en présence de l'ignorance du peuple tunisien, de rechercher avec obstination, sous des apparences parfois spécieuses, les aspects profonds et vrais des droits fonciers. Le sentiment de l'équité ayant pris le pas sur la procédure, ce Tribunal devint le meilleur rempart de la propriété musulmane contre les tentatives d'accaparement des hommes d'affaires et même de l'Etat.

C'est à la jurisprudence du Tribunal Mixte que l'on doit l'incorporation du habous dans le corps des droits réels pouvant être inscrits sur le titre foncier. La loi foncière de 1885 avait, en effet, omis de comprendre cette institution parmi celles auxquelles elle accordait la garantie de l'immatriculation. Cette omission était peut-être voulue, et ceux qui estiment que la disparition de ces biens de main-morte est souhaitable et doit être favorisée, regrettent la protection indirecte et la consolidation qui a été apportée au habous par cette jurisprudence.

Dans bien d'autres cas, la jurisprudence du Tribunal Mixte s'est efforcée de faire entrer dans le cadre de la loi foncière des institutions coutumières qu'elle estimait nécessaire de sauvegar-

der : le droit des occupants de habous à une cession à enzel éventuelle ; le droit collectif des tribus ou des grandes familles indivises, etc... Inversement elle s'est refusée à consacrer des droits qui paraissaient établis conformément au formalisme légal, mais qui brisaient des intérêts indigènes dignes de respect ; ainsi certaines revendications forestières et domaniales.

La loi foncière de 1885 est un monument de droit admirable ; la Tunisie peut concevoir une juste fierté de posséder un outil juridique d'une perfection jamais atteinte dans aucun autre pays. Mais sa perfection même lui enlève de son utilité dans ce pays où les états de droit sont encore grossiers et informes. Créée pour protéger les acquisitions foncières de la colonisation, puis devenue l'instrument d'apurement général de la propriété, l'immatriculation s'est révélée une mécanique trop délicate pour défricher la brousse du régime foncier tunisien.

En effet, le Tribunal Mixte, dans un souci mystique de ne commettre aucune erreur, se montre d'une rigueur extrême dans l'examen des revendications et ne consacre les droits de propriété qu'après s'être entouré de garanties les plus formelles, notamment en ce qui touche l'origine des droits. Il en arrive ainsi à n'immatriculer que les droits absolument indiscutables (et qui n'ont pas, par conséquent, un besoin essentiel de consécration) et à rejeter sans les résoudre les revendications imparfaitement établies (qui auraient le plus besoin d'être tirées au clair). Comme il n'existe aucune juridiction permettant de faire trancher les cas douteux (le Charaa, par la lenteur de sa procédure et son inconsistance doctrinale, étant pratiquement incapable d'apporter une solution), ceux-ci restent pour toujours litigieux. Au lieu d'être un instrument d'apurement des droits fonciers, l'immatricula-

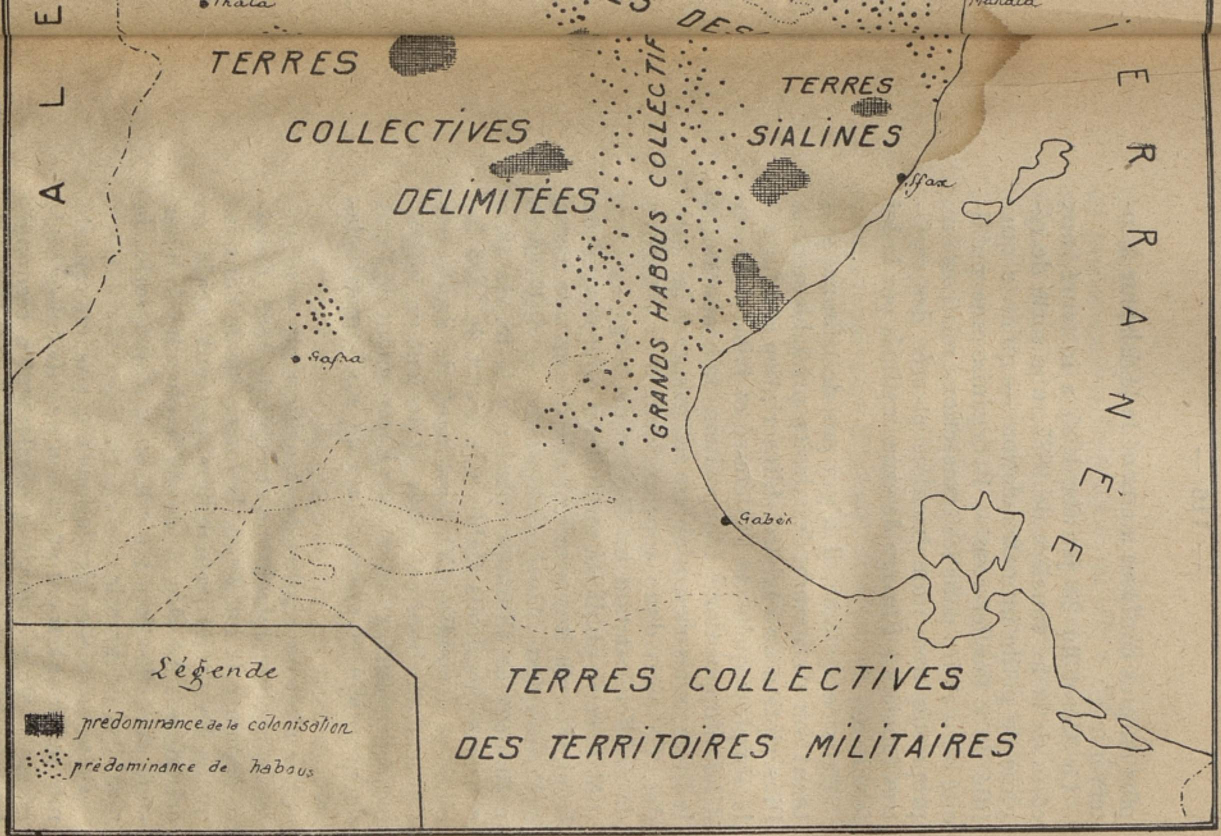
tion n'est qu'un instrument de triage, consacrant les droits indiscutés, laissant les autres dans leur état primitif de confusion et d'obscurité.

En second lieu, la procédure d'immatriculation est longue et coûteuse. Sa longueur tient plus à l'encombrement du Tribunal Mixte et du Service Topographique qu'au formalisme de la procédure ; il pourrait y être facilement remédié, en augmentant le personnel et en simplifiant les méthodes. Mais son coût élevé provient surtout de la cherté relative des opérations topographiques qui sont menées avec un souci de précision mathématique ne répondant pas toujours à la valeur des terres mensurées. En effet, la même précision rigoureuse est exigée pour les levés de plans urbains, pour les parcellaires du Nord de la Tunisie et pour les périmètres des grands domaines du Centre et du Sud ; les propriétaires de ces domaines se contenteraient de plans assez lâches : ils ne peuvent faire les frais d'opérations topographiques précises pour des terres dont la valeur est minime.

Enfin, lorsque l'immatriculation est prononcée et le titre foncier établi, la conservation de la Propriété foncière se montre d'une telle exigence et d'un tel formalisme pour la transcription des mutations ou modifications apportées aux droits inscrits, que souvent les intéressés sont contraints de renoncer à cette transcription. Ces propriétés retombent alors dans un régime pire que le régime coranique, car elles sont pratiquement hors la loi et ne peuvent plus faire l'objet d'aucune transaction.

La loi foncière n'a donc répondu que partiellement au but qu'on lui avait assigné à la suite de l'extension de la colonisation et des affaires immobilières, l'apurement général de la propriété; la nécessité d'assurer avec facilité une sécurité de plus en plus large à des transactions de

MER
MÉD
ERIE
Bizerte
Mateur
Tunis
COLONISATION
Béja
Nabeul
Le Kef
GRANDS
HABOUS
TERRES COLLECTIVES
Sousse
Kairouan
Mahdia
Thala
TERRES



REPARTITION ACTUELLE DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE EN TUNISIE

plus en plus confuses a amené le législateur à intervenir.

Le décret du 23 janvier 1935 a instauré, aux côtés de la loi foncière de 1885, une sorte de régime de petite immatriculation — qu'on a qualifié de « feuillet rose ». Il organise une publicité obligatoire pour les transactions relatives aux propriétés non immatriculées et crée des registres fonciers à l'image de ceux institués par la loi foncière.

Dans ce système, il n'y a pas de tribunal statuant sur la nature des droits préalablement à l'inscription au registre. L'inscription est faite à la simple requête de l'intéressé et fait courir un délai d'opposition. L'opposition fait apparaître le litige, mais rien n'oblige les parties à le liquider. Ce n'est donc apparemment qu'un régime de publicité et non un régime de purge.

Mais cette publicité produit un effet second de la plus haute importance : elle donne une assise à l'usucapion. Ainsi, ce système se différencie nettement de l'immatriculation ; la loi de 1885 consacre des droits établis ; le décret de 1935 facilite et formalise l'établissement de droits par l'usucapion. Sous cet angle, il devient un instrument de premier ordre pour l'apurement de l'état de propriété et prépare la voie à l'immatriculation.

Car c'est un régime de transition, un pont entre le régime autochtone et celui de 1885. Celui-ci demeure le but final, la forme idéale dans laquelle les droits immobiliers doivent venir se cristalliser. Le décret de 1935 cherche à hâter cette cristallisation ; c'est, en quelque sorte, la machine à dégrossir.

Cette nouvelle législation n'a pas encore été mise en mouvement en raison de difficultés budgétaires. On s'accorde généralement à reconnaître sa valeur, en tant que mesure de crédit hypo-

thécaire : et il faut dire que c'est sous la pression de préoccupation financière qu'elle a été enfantée. Mais on lui reproche d'instaurer un troisième régime foncier en Tunisie sans résoudre totalement les difficultés essentielles qui font obstacle à l'immatriculation : l'incertitude des droits et l'absence de juridiction arbitrale.

En effet, si la procédure de transcription du décret de 1935 permet à l'usucapion de jouer dans les cas non litigieux, il n'en va pas ainsi lorsqu'une opposition se manifeste. Dans cette occurrence, les parties doivent avoir recours au Tribunal et elles retrouvent le Charaa avec tous ses vices. Le régime de la transcription ne permet de jeter aucune clarté sur les droits incertains.

Or, il ne suffit pas de donner la sécurité aux transactions immobilières : sous cette face, le problème n'intéresse que les hommes d'affaires et les Banques. Il faut apurer les états de droit douteux et trancher les litiges : cette face du problème intéresse toute la population rurale autochtone. Immatriculation de 1885, ou transcription de 1935, tout régime de publicité doit, en somme et avant tout, tendre à cadastrer le pays et à faire cesser les situations litigieuses.

Il conviendrait donc de doter la Tunisie d'une juridiction arbitrale en matière foncière. Sans retirer au Charaa sa compétence en matière immobilière pétitoire, ne pourrait-on organiser auprès du Tribunal Mixte une Chambre d'arbitrage facultatif ? Lorsque les parties n'apporteraient pas les preuves indiscutables de leurs droits, au lieu de les renvoyer dos à dos et de laisser le conflit s'éterniser dans des procédures de droit formalistes, elles seraient invitées à conclure un compromis d'arbitrage. Par ce compromis, elles soumettraient leur cas à la Chambre d'Arbitrage qui statuerait en équité lorsqu'elle ne pourrait le faire en droit. Il est à présumer que la plupart des

plaideurs accepteraient cette procédure que l'Administration a employée très souvent avec succès. La Chambre arbitrale pourrait être saisie également des affaires faisant l'objet de la transcription du décret de 1935.

*
* *

Le régime facultatif est donc exceptionnel du statut de l'immatriculation ; son extension très lente, l'exclusion de la loi foncière de certaines institutions indigènes, tout cela commandait de mettre en ordre le régime autochtone qui restait, en somme, le droit commun. Œuvre de longue haleine, encore inachevée, pour laquelle on ne peut procéder que par retouches successives ; œuvre délicate de restauration, où il faut agir avec prudence et mesure, ajustant pièce après pièce à la carcasse vermoulue ; œuvre fractionnaire et sans plan, pour laquelle on n'a d'autre guide que les besoins économiques et sociaux, au jour le jour.

Les réformes du régime autochtone consistèrent essentiellement en la codification d'errements coutumiers et, à la faveur de cette codification, en une réglementation précise et complète des institutions coraniques. Comme l'immatriculation, cette réglementation tendit dans les premiers temps à favoriser les transactions et à faciliter la colonisation ; plus tard aussi, la propriété indigène y trouva des armes pour se défendre contre les entreprises de la spéculation.

Les réformistes s'attaquèrent d'abord au *habous*, cette citadelle foncière de l'Islam. Il s'agissait de mobiliser ces biens de main-morte, qui couvraient les meilleures parties du territoire, et pour cela de mettre au point et d'étendre des procédés coutumiers de gestion et de cession, car la règle d'inaliénabilité du habous comportait quelques fissures, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus.

Une série de décrets de 1888 à 1898 réglementèrent la cession à enzel des habous, leur échange en nature et en argent (joli euphémisme !), leur location à long et court terme. Le contrôle de la gestion et des quasi aliénations fut organisé à la Djemaïa des Habous et à la Section d'Etat. Un peu plus tard, en 1905, un décret autorisant le rachat des rentes perpétuelles vint permettre de rompre le dernier lien qui subsistait entre les fondations habous et les terres qu'elles avaient cédées à enzel.

Ces mesures introduisirent un élément de sécurité en légalisant des transactions tolérées. Les procédures réglementaires favorisèrent les acquisitions, en soustrayant assez bien les acquéreurs au bon plaisir du Charaa, antérieurement tout puissant en ces matières. La législation séculière du habous a puissamment contribué à l'installation des premiers colons. En particulier, le décret du 13 novembre 1898, qui établissait l'échange obligatoire des grands habous publics au profit de la colonisation, a permis à celle-ci d'acquérir la presque totalité de ces fonds dans le Nord de la Régence.

Mais les habous privés, pour lesquels le consentement des dévolutaires à une cession n'était pas toujours aisée à obtenir, furent peu entamés et trouvèrent dans la législation séculière un rempart contre la spéculation et une sauvegarde contre les manœuvres d'administrateurs peu scrupuleux. Car cette législation, en favorisant les transactions, avait édicté des règles très strictes pour garantir le paiement d'un juste prix et la conservation du capital habous : détermination des prix par la voie des enchères, remploi obligatoire des capitaux, autorisation nécessaire du Conseil des Habous pour toute quasi-aliénation. Cette législation tutélaire a non seulement consolidé le patrimoine habous existant en Tunisie, mais a

encouragé à l'augmenter. Alors qu'en Algérie ce patrimoine s'est à peu près entièrement évaporé, que, dans la plupart des pays musulmans, il est en voie de régression, nous assistons au contraire ici à la multiplication des nouvelles constitutions. Est-ce désirable ?

Du point de vue économique, ce régime de main-morte est condamné : il suffit de jeter les yeux sur les biens habous, ruraux ou urbains, pour se convaincre de l'état d'infériorité dans lequel les maintient l'institution coranique. Il ne peut en être autrement, en raison de l'incurie des Administrateurs qui n'ont aucun intérêt direct à la gestion, et du formalisme étroit des règles d'administration.

Mais socialement, l'institution du habous répond à un besoin profond de défense de la famille contre l'imprévoyance individuelle. Un haut magistrat français disait : « Si le habous n'existait pas, nous devrions l'inventer pour sauver les Tunisiens d'un appauvrissement total ».

Quoi qu'il en soit, l'assiette des habous s'est considérablement modifiée depuis cinquante ans. Les capitaux des henchirs acquis par la colonisation ont été remployés en immeubles urbains qui paraissent se prêter plus aisément à une gestion impersonnelle. Mais ces immeubles ne sont pas éternels et il n'est pas douteux que ce capital se dégrade lentement. La gestion déficitaire de la Djemaïa des Habous, qui a été entraînée à dissiper des fonds de remploi, hâte cette dégradation du capital.

Cette perte est toutefois compensée en valeur par les constitutions nouvelles de habous : celles-ci sont nombreuses mais portent généralement sur des petits immeubles, ruraux ou urbains. Il ne paraît pas à craindre de voir se reconstituer de grands henchirs habous, et nous verrons plus loin que ceux d'entre eux qui n'ont pas été ab-

sorbés par la colonisation sont en voie de morcellement au profit de leurs occupants.

La protection accordée par la législation séculière aux habous privés a eu une conséquence indirecte : assurer aux indigènes une large réserve de terre. Nous verrons plus loin le rôle que peut jouer cette réserve dans la constitution d'une paysannerie indigène ; un grand intérêt s'attache donc à protéger cette réserve contre toutes les entreprises de la spéculation.

Mais il convient de signaler la situation critique de quelques colons qui se sont installés témérairement sur des habous privés. Ils ont tenté d'échapper aux règles rigoureuses dont nous venons de parler, et particulièrement à la règle des enchères, en concluant des contrats de gré à gré plus ou moins compliqués.

Ces acquisitions illicites ont été surtout pratiquées dans le Cap Bon. Le mécanisme habituel est le suivant : le colon consent un prêt d'argent à des dévolutaires besogneux et obtient d'eux soit une location à long terme, soit des baux à complant fictifs, avec stipulation de rétention du sol jusqu'à remboursement du prêt, — ce qui équivaut, avec l'esprit d'imprévoyance oriental, à une possession perpétuelle. Il est juste d'ajouter que des indigènes se trouvent également installés sur ces habous au moyen de contrats illicites.

Ces contrats sont nuls, mais leurs instigateurs spéculent sur l'ignorance des dévolutaires, ou sur la pauvreté qui leur interdit une action en justice, ou sur la lenteur de celle-ci. D'autre part, ils ont généralement apporté au fonds ainsi acquis des améliorations importantes et ils arguent de leur bonne foi.

Cette situation anormale ne peut durer. C'est un abcès qui devra être vidé, et le plus tôt sera le mieux. Une juridiction arbitrale pourrait le

faire en statuant en équité et en faisant payer aux occupants de bonne foi le juste prix.

La liquidation des aliénations illicites de habous privés s'accompagnerait heureusement d'une codification de toute la législation tutélaire des habous, en la mettant au point avec un double souci : socialement, assurer à la société musulmane la conservation du capital de famille ; — économiquement, faciliter l'exploitation et la circulation de ces biens de main-morte. Enfin il faudrait compléter la codification par l'organisation d'un contrôle efficace et souple.

La situation des *terres collectives* (1) retint également l'attention des réformistes du régime foncier indigène. Mais une aigre querelle de doctrine qui s'éleva parmi eux les empêcha longtemps de donner à ces terres un statut réglementaire, comme ils l'avaient fait pour les habous. Il faut avouer que ces terres représentaient un intérêt médiocre pour la colonisation ; s'il en avait été autrement, la discussion doctrinale se serait probablement moins prolongée.

Pourtant, dans la région des Souassi, une tentative de dépossession des tribus eut un retentissement considérable : l'affaire Couitéas est trop connue pour qu'il soit utile de l'exposer. La perplexité dans laquelle elle a plongé le gouvernement n'a pas été la moindre cause du retard apporté à la définition du statut juridique de ces terres.

Les inconvénients qu'aurait pu avoir la prolongation de ce délibéré étaient du reste atténués par une précaution prise par le décret du 14 janvier 1901 : ce texte avait ordonné l'inventaire des terres collectives et leur séquestre, en quelque sorte, en attendant la mise au point de leur statut.

---

(1) Cf. Bou Hasna, *Terres collectives de Tribu et Paysannat indigène* (*Af. Fr.*, 1937, p. 297).

L'inventaire fut assez promptement opéré par des commissions locales dont les conclusions ont été homologuées par maaroudh. Mais les travaux de ces commissions ont été et méritent d'être critiqués. Le principal grief qu'on puisse leur faire est le manque d'unité de vues entre les diverses commissions : il n'a pas été dégagé un critère uniforme de la terre collective. Certaines commissions ont été trop visiblement guidées par le souci politique de réduire l'emprise du collectivisme et n'ont rangé dans cette catégorie que les terres stériles.

On peut également leur reprocher un examen insuffisant des titres ; à ce sujet, il faut constater que bien des titres ne leur ont pas été présentés et ont été frappés de forclusion. La délimitation a été faite d'une façon rudimentaire ; ce qui n'est pas toujours imputable à la négligence des commissions, car les limites des tribus étaient le plus souvent indécises et flottantes.

La délimitation des terres collectives fut complétée par une sorte de mise hors de commerce : ces terres furent déclarées inaliénables et placées sous la tutelle du Premier Ministre. Comme il ne cessait de s'élever des conflits de limites entre les tribus et que les tribunaux de droit commun étaient incompétents pour en connaître, une procédure d'arbitrage administratif s'institua.

Cette procédure a permis de trancher les conflits les plus aigus. Grâce à elle, un cadastre des tribus a commencé à s'élaborer. Mais l'économie de ces territoires est demeurée stationnaire, faute de pouvoir organiser la tribu, pendant les trente années qu'a duré la querelle doctrinale.

Cette controverse portait uniquement sur le point de savoir qui était propriétaire en droit de ces territoires : M. de Chavigny, conservateur des Domaines, prétendait que ces terres étaient en somme domaniales (par une interprétation

stricte de la condition juridique des terres d'anoua) ; l'autre thèse, soutenue avec force par M. Dumas, président du Tribunal, affirmait que ces terres étaient la propriété pure et simple des tribus.

Sous ses apparences juridiques, la querelle mettait aux prises les deux tendances opposées qui ont tour à tour guidé toute notre politique foncière : assurer des terres à la colonisation — protéger les indigènes contre la dépossession. Car avec la théorie de la domanialité, rien n'aurait été plus facile que de libérer d'immenses territoites pour la colonisation, en cantonnant les indigènes.

Du reste, le Domaine possédait dans le Sud de vastes propriétés occupées par des tribus et qui ne se distinguaient des terres collectives que par la fiction de domanialité, établie péremptoirement, dans ces cas, par des confiscations récentes opérées par le Bey à l'encontre de tribus rebelles. Les indigènes ont été presque entièrement refoulés de ces propriétés qui ont été alloties au profit de la colonisation.

La résistance de M. Dumas à la thèse de domanialité se conçoit comme le souci de protéger les tribus contre une menace d'éviction, et ce souci excuse ce qu'il peut y avoir de forcé dans ses arguments. A s'en tenir à la lettre de sa théorie, si les tribus avaient été reconnues purement et simplement propriétaires de leurs terres, il était bien difficile de leur imposer la tutelle de l'Etat. Or, tout le monde, M. Dumas comme M. de Chavigny, estimait indispensable de protéger les tribus contre la spéculation et de ne pas les laisser disposer de leurs terres sans guide et sans contrôle.

Les statuts qui furent donnés plus tard aux terres collectives se sont efforcés d'organiser pratiquement la tutelle de l'Etat et de réglementer

la vie de ces terres. Ils n'ont pas tranché la controverse doctrinale ; ils ont toutefois reconnu implicitement aux tribus un droit « sui generis » sur leurs terres, droit qui ne laisse aucune place à la domanialité.

La querelle a eu l'effet fâcheux, en retardant l'établissement d'un statut, de provoquer une double législation. En effet, les terres collectives des Territoires Militaires, qui n'offraient aucun intérêt pour la colonisation et n'étaient pas touchées par l'affaire Couitéas, ont pu être dotées d'un statut dès 1918 ; tandis que les terres collectives des Contrôles Civils ne l'ont été qu'en décembre 1935.

Les deux statuts s'inspirent des mêmes préoccupations :

— Organiser la tribu et la doter d'un Conseil de gestion ;

— Soumettre tous les actes de gestion ou de disposition à la tutelle de l'Etat ;

— Instituer une juridiction arbitrale pour le règlement des litiges entre tribus ou entre contribules.

Ils se différencient essentiellement par leur mode général d'application : le statut du décret du 23 novembre 1918 a été étendu d'un seul coup à toutes les terres collectives des Territoires Militaires ; au contraire, le statut du décret du 30 décembre 1935 ne sera appliqué que progressivement par des décrets successifs et individuels donnant la personnalité civile aux tribus.

Les autres différences portent sur des détails et dans l'organisation des Conseils de gestion, de tutelle, et de la juridiction arbitrale. A noter une tendance marquée nettement dans le décret de 1935 de favoriser le partage, le morcellement, l'appropriation individuelle.

Ces législations seront certainement amendées, à la lumière de l'expérience. Il faut souhaiter que ces amendements éventuels tendent à unifier les deux régimes. Il n'y a, en effet, aucune différence essentielle entre les terres des Territoires Militaires et celles des Contrôles Civils, et aucune nécessité de les soumettre à des régimes différents.

L'apport occidental dans la situation juridique des terres collectives a consisté en somme à définir ce droit « sui generis » en le rapprochant du droit de propriété pur et simple, sous la restriction d'une tutelle gouvernementale et, pour le décret de 1935 surtout, à préparer le morcellement de ces territoires et la transformation des droits collectifs en droits individuels privatifs. On peut donc considérer que le problème des terres collectives est réglé du point de vue juridique et législatif. Mais il reste inabordé dans le domaine économique.

*
* *

L'effort juridique de mise au point du régime foncier musulman s'est porté surtout sur le habous et les terres collectives. Le melk, en effet, était trop proche de notre propriété privative pour mériter une intervention.

A considérer les principes profonds des institutions, cet effort n'a pas eu pour effet de les modifier radicalement. Il a surtout consisté à dégager les principes, à les rationaliser et à les entourer de règles pratiques précises.

Les juristes musulmans, en effet, se sont plus occupés de définir les modalités de leurs institutions que de dégager leurs principes : leur esprit était sans doute plus enclin à l'énumération discursive qu'à l'analyse logique. La diversité des formes que revêtent la propriété et

les droits réels sous l'empire de la législation musulmane s'explique beaucoup par l'absence de théorie fondamentale. Nous avons suppléé à cette déficience et nous avons donné, au droit immobilier en particulier, une ossature solide.

Un effort analogue a été accompli en matière de droit d'obligation — lequel retentit indubitablement sur le régime foncier. Un code des obligations et contrats a été publié en 1906 qui réglemente, en particulier, les contrats d'enzel, d'emphythéose, le bail à complant, avec une précision digne de notre Code Napoléon.

La redistribution des terres : Colonisation et occupation

En même temps que le régime juridique s'apurait, dans les conditions que nous venons d'exposer, les états de fait s'affirmaient et se modelaient. Il nous reste à examiner la transformation de la propriété, sa redistribution sous l'effet des besoins pratiques conjugués aux réformes législatives. En envisageant cette autre face de la révolution foncière, nous verrons combien les aspects économiques sont étroitement mêlés aux sociaux, aux politiques.

C'est à l'effort opiniâtre et éclairé de la colonisation que l'on est redevable du prodigieux essor économique de ce pays. Cet essor a eu lui-même pour résultat de valoriser les terres et de faire naître une compétition ardente autour d'elles. Cette compétition a provoqué l'affirmation des droits et des prétentions des individus ou des entités morales et permis à la possession de se préciser.

Ainsi, du choc des intérêts particuliers naquit un peu de lumière dans le chaos de la situation foncière du pays, mais ce choc fit appa-

raître aussi les imperfections des premières réformes.

Celles-ci avaient tendu à garantir la propriété, sans se soucier des usagers du sol dont le droit précaire et inorganique avait été bénévolement respecté jusqu'alors. En rançon de l'essor économique et sous la pression de la colonisation officielle et privée, un refoulement massif des indigènes était à craindre. Pour l'endiguer, on dut apporter des restrictions aux définitions juridiques trop brutales des premières réformes.

C'est sous l'effet de ce double courant, le progrès économique et l'encouragement à la colonisation, d'une part, l'inadaptation conservatrice et la nécessité de protéger l'indigène, d'autre part, que l'état foncier de ce pays s'est presque complètement métamorphosé en cinquante ans.

*
* *

Lorsque le Gouvernement du Protectorat eut doté la Tunisie d'un régime foncier neuf, qu'il eut apporté des réformes au régime des habous, il songea à inventorier et classifier les richesses foncières. Tandis que l'Administration des Habous publics tentait de constituer le sommier de ses biens, l'Etat procédait à la reconnaissance de son domaine forestier et privé et à la délimitation des terres de tribus.

Cet inventaire général répondait sans doute à la préoccupation d'approvisionner en terre la colonisation. La délimitation des terres collectives n'était certainement pas exempte de ce souci. Mais sur ces territoires, nous l'avons vu, la réalité de l'occupation indigène était telle que les juristes refusèrent d'écouter les prétentions de l'Etat à la domanialité.

Le *Domaine forestier* fut reconnu en vertu du décret du 22 juillet 1903. Comme pour les ter-

res de tribu, la délimitation fut fantaisiste et sans critère uniforme. Dans plusieurs secteurs, on classa dans ce domaine non seulement les terrains boisés, mais les terres broussailleuses susceptibles d'être boisées. On traça des limites idéales englobant souvent des parcelles cultivées.

Cette délimitation n'aurait pas eu de graves conséquences si on s'était borné à appliquer aux territoires ainsi définis une législation protectrice de la forêt. Mais certaines de ces réserves de terres furent plus tard utilisées pour la colonisation : on imagina une procédure de déclassement ayant pour effet de faire passer les terres susceptibles d'être défrichées, du Domaine forestier dans le Domaine privé. Cette procédure fut particulièrement employée en 1927.

Les populations installées dans les clairières, qui n'avaient manifesté aucune émotion tant qu'il s'était agi d'édicter des règles forestières, se virent brusquement dépouillées de leurs parcelles et de leurs terres de parcours, pour y voir installer des colons. Leur indignation fut d'autant plus vive que ces opérations furent accomplies dans un complet mépris des droits les mieux établis, des enclaves privatives, respectées par la délimitation forestière, ayant été englobées sans scrupule dans les lots de colonisation ainsi formés.

Comme dans toutes les opérations semblables, l'excès amena la réaction : on dut prendre des mesures rigoureuses pour protéger les droits réels des indigènes sur ces terres. Pour les lotissements effectués, une vaste opération de révision fut entreprise sous les auspices du Tribunal Mixte qui redressa les torts et rétablit les indigènes dans leurs droits. La seule critique que l'on pourrait émettre sur l'œuvre du Tribunal Mixte serait que son souci trop grand de la perfection a réduit l'envergure de son opération, en la ralentissant.

Pour l'avenir, on détermina et réserva les droits des indigènes sur le Domaine forestier. Le décret du 13 septembre 1934 reconnaît des droits d'usage forestiers aux indigènes seulement. Ces droits sont personnels et peuvent être rachetés par l'Etat. En outre, des droits privatifs sont reconnus aux fellahs sur les clairières qu'ils occupent dans le périmètre forestier. Enfin, interdiction est faite à l'Administration des Domaines d'allotir pour la colonisation des terrains déclassés du régime forestier, avant qu'ils aient été immatriculés.

L'inventaire du *Domaine privé* fut facilité par le sommier dressé en 1860 par la Commission financière. Il comprenait toutes les terres confisquées aux tribus par le Prince. Théoriquement, le Beylik était propriétaire de ces domaines. Mais en fait, il n'exerçait sur eux qu'une souveraineté, vaguement affirmée par la levée irrégulière d'une dîme.

Pour asseoir sa possession et ses droits, l'Administration des Domaines se mit à percevoir régulièrement une redevance infime, ce qui lui permit de faire constater par des contrats la qualité de locataire des occupants et de consolider par la prescription des droits éminents assez douteux.

Malgré cette précaution, les services de la colonisation durent tenir compte de la réalité du fait d'occupation et laisser aux vieux usagers du sol une bonne part du gâteau domanial.

Ainsi, l'inventaire des richesses foncières que l'on croyait inexploitées, aboutissait à la constatation générale d'une occupation indigène qui limitait le champ d'expansion de la colonisation. Colonisation et occupation forment les deux pôles d'attraction autour desquels l'état foncier va se cristalliser.

La *colonisation* a été poursuivie en Tunisie,

comme dans toutes les Colonies, selon des méthodes diverses qui ont eu successivement la faveur du public et l'encouragement du Gouvernement : colonisation privée, libre ou encouragée ; colonisation officielle, libérale et modérée ou méthodique et intensive.

La colonisation privée a été particulièrement florissante dans les premières années du Protectorat. Des capitalistes, agissant individuellement ou en société, ont alors constitué de magnifiques domaines. Mais cette première colonisation a été surtout spéculative : la plupart de ces domaines ont été revendus par les premiers acheteurs ; dans la suite, plusieurs d'entre eux ont été acquis par l'Etat, qui les a allotis pour les besoins de la colonisation.

La colonisation privée s'est poursuivie plus tard, parallèlement à la colonisation officielle, et a fondé des domaines nombreux, exploités par leurs propriétaires. C'est elle qui a acquis la plupart des fonds ruraux habous publics, par l'intermédiaire de la Direction de l'Agriculture, au moyen de la procédure d'échange dont nous avons parlé. Dès 1908, toutes les réserves de habous publics étaient absorbées. En outre, de nombreux habous privés ont été acquis directement.

Il faut distinguer deux périodes dans la colonisation officielle : avant 1914, cette colonisation était poursuivie sans plan méthodique. Le Gouvernement se contentait de favoriser les intérêts français en leur offrant des terres à bon compte. Les colons n'étaient pas tenus de s'installer sur les domaines cédés.

En 1914, le Gouvernement conçut un plan de colonisation de peuplement, méthodique et intensive : il fallait à tout prix installer une nombreuse population française pour faire contrepoids à l'envahissement italien. Le décret du

1er juillet 1924 mit au point la législation antérieure et imposa aux attributaires de lots l'obligation de s'installer et de cultiver directement le domaine qui leur est cédé.

Il convient de réserver une mention spéciale aux terres acquises par la colonisation dans la région de Sfax. Il existait autour de cette ville une vaste zone domaniale de 550.000 ha. Ces terres, appelées « sialines », du nom de la famille Siala à laquelle elles avaient été un moment concédées par le Bey, étaient soumises à un régime spécial depuis une époque reculée : tout individu qui clôturait et complantait une parcelle nue devenait propriétaire melk en payant à l'Etat ou à son concessionnaire une légère indemnité.

Sur l'initiative de M. P. Bourde, cette coutume fut régularisée et un régime de concessions fut organisé par le décret du 8 février 1892. Ce texte permit à la colonisation d'acquérir de vastes domaines dans cette région et d'étendre la forêt d'oliviers.

Sur ces terres, encore, la colonisation se heurta à l'occupation de tribus pastorales pour lesquelles il fallut conserver d'importantes réserves. Sur les 550.000 ha. de terres sialines, 180.000 seulement ont été concédés, soit à des colons, soit à des indigènes de Sfax.

*
* *

A côté de la colonisation française, s'est implantée une colonisation italienne importante, en nombre sinon en superficie. C'est une colonisation de paysans qui ont acquis des lopins de terre, melks ou habous, cédés à enzel. La plupart ont complanté leur terrain en vignes et arbres fruitiers. L'aire d'expansion de cette colonisation est toutefois assez limitée : le Cap Bon, la région de Tunis.

Les documents statistiques que nous possédons sur la colonisation sont forcément incomplets, la colonisation privée n'ayant jamais fait l'objet d'une enquête sérieuse. Nous n'avons de chiffres connus que pour la colonisation officielle : 400.000 ha. Sur cette superficie, la plus grande partie, et la meilleure, est située dans la vallée de la Medjerdah et les vallées secondaires du Nord, dans un rayon de 100 kms autour de Tunis. Le reste forme des massifs assez vastes dans la région du Centre.

Pour la colonisation privée, il est extrêmement difficile de fixer un chiffre ; nous donnerons sous toutes réserves l'évaluation suivante : 100.000 ha. de habous + 120.000 ha. de terres sialines + 380.000 ha. de melk ou terres de tribus, soit au total 600.000 ha. La majeure partie de cette superficie est également située dans les vallées du Nord.

Nous arriverions ainsi à un chiffre global maximum de 1 million d'ha. de terres colonisées ; cette estimation est corroborée par celle donnée officiellement au Parlement, en 1913, par M. Alapetite et qui était de 700.000 ha.: la colonisation n'a guère acquis plus de 300.000 ha. depuis cette époque, car les lotissements domaniaux ont porté, pour une large part, sur des terres achetées à des colons privés.

La Tunisie comportant une superficie de 9 millions d'ha. de terres productives, la colonisation en posséderait environ le dixième. Mais, si l'on ne considère que la région du Nord, où s'est principalement établie la colonisation, on peut dire qu'elle y possède près de la moitié des terres.

*
* *

Si la colonisation a été un des pôles d'influence qui ont agi sur l'état foncier de la Tunisie et

autour duquel sont venus se cristalliser 1.000.000 d'ha., il nous reste à parler de l'autre pôle, ce fait de l'*occupation* qui est le phénomène le plus remarquable dans la réaction du milieu coutumier à l'apport occidental (1).

Nous avons montré plus haut que la constitution de la propriété en Tunisie en 1880 n'était guère différente de celle de l'Europe médiévale. Sur de vastes territoires — domaine du beylik, apanages de familles puissantes, habous — l'utilité était aux mains des fellahs qui conservaient la possession quasi-perpétuelle des mêmes terres en s'acquittant d'une faible redevance envers les propriétaires éminents, lesquels se considéraient plutôt comme des seigneurs que comme chefs d'exploitation.

Lorsque le Gouvernement du Protectorat implanta les doctrines rigoristes de notre Code, il ne prit garde de définir les droits précaires de ces fellahs et d'assurer leur libre exercice, en contre-partie des pouvoirs absolus garantis au propriétaire. Le conflit n'éclata que tardivement, sous la pression des événements économiques survenus après la guerre de 1914 : l'essor de la culture intensive, la recherche des terres, la hausse des loyers. Inadaptés juridiquement à l'égard des propriétaires, les fellahs étaient menacés d'un refoulement massif.

Le législateur dut intervenir. Il retoucha son œuvre et imposa à la propriété la servitude de « l'occupation », c'est-à-dire le droit pour le fellah de conserver la possession, moyennant une redevance, des terres qu'il occupait ancestralement. La réforme fut sans hardiesse et procéda par tâtonnements. Elle respecta le melk, qui s'apparentait trop étroitement à la propriété pri-

---

(1) Cf. H. de Montéty, *Une loi agraire en Tunisie* (Thèse, Toulouse, 1927) et *Af. Fr.*, 1925, *Rens. Col.*, p. 417 : « *Pour l'indigène tunisien : les œuvres françaises* ».

vative classique et dont les principes absolus avaient produit à peu près tous leurs effets avant la crise agraire qui nécessita l'intervention du Gouvernement. Le droit d'occupation ou d'usage fut seulement reconnu et garanti sur les fonds dont le caractère juridique exceptionnel s'accommodait d'une semblable restriction : le Domaine de l'Etat et le habous.

Sur le domaine privé de l'Etat, la consécration des droits d'occupation a été introduite dans le décret du 18 juin 1918 qui définit la consistance des droits domaniaux. Ce texte reconnaît l'existence d'un droit d'usage des terres domaniales, droit collectif ou individuel, et organise une procédure de reconnaissance. Ce droit est déclaré rachetable.

Simple pétition de principe à l'origine, la consécration des droits d'occupation sur le Domaine fut réalisée sur une vaste échelle de 1920 à 1933 parallèlement à l'exécution du plan de colonisation et pour libérer les superficies nécessaires à l'exécution de ce plan. A vrai dire, la procédure tracée par le décret de 1918 ne fut pas suivie rigoureusement : la plupart des occupants du Domaine n'étaient-ils pas devenus, sans le savoir, des locataires, comme nous l'avons indiqué plus haut ? Aussi l'Administration put procéder par voie de cantonnement : après avoir déterminé sur chaque propriété les zones les plus propres à la colonisation, les occupants de ces zones furent identifiés et recasés sur d'autres zones, ou cantonnés sur les superficies jugées suffisantes pour assurer leur subsistance.

La fixation au sol des indigènes sur le Domaine privé a porté jusqu'ici sur 160.000 ha., sans compter les terres sialines dont 350.000 ha. demeurent entre les mains d'occupants. Le bénéfice des lotissements a été étendu dans cer-

tains endroits aux indigènes anciens combattants. L'Etat a ainsi organisé une véritable colonisation par l'autochtone.

Il a été facile à l'Etat de régler la question des occupants sur son Domaine privé, agissant autant à titre de propriétaire qu'en sa qualité de puissance publique et en vertu de son droit de police. Sur les habous, l'Administration se contenta d'abord d'agir gracieusement et d'assurer la protection des occupants en favorisant et légalisant des ententes entre eux et les fondations propriétaires. Plus tard, le droit d'occupation sur ces terres fut sanctionné par des dispositions impératives et élevé à la dignité d'une institution juridique.

La législation protectrice des occupants de fonds ruraux habous comporte donc deux mécanismes : l'un facultatif, l'autre obligatoire. Le premier, imaginé par le décret du 12 avril 1913, autorise la cession à enzel sans enchères des henchirs habous à leurs occupants, avec le consentement des dévolutaires. L'Administration se fait l'intermédiaire gracieux entre la fondation et les fellahs, procède à l'estimation de la rente d'enzel, au lotissement du fonds, à la détermination des attributaires, et contrôle l'exécution des obligations qui leur sont imposées. Ce mécanisme ne fait qu'utiliser la vieille législation relative à la cession à enzel des habous, en dérogeant simplement à la règle de la mise aux enchères.

Cette procédure amiable ne pouvait apporter qu'une solution fragmentaire et à longue échéance au problème des occupations sur les habous. Celui-ci étant devenu plus aigu et urgent à régler, le décret du 17 juillet 1926 lui donna une solution catégorique : le maintien en possession obligatoire des occupants sur les fonds ruraux habous. Toute une procédure et une ju-

ridiction spéciale furent instituées pour la reconnaissance du droit d'occupation et la fixation du taux de la redevance annuelle que l'occupant devait payer à la fondation.

Une étroite corrélation existe entre les deux mécanismes qui tendent au même but et se complètent. Le décret de 1926, en effet, consolide souverainement et pour un temps indéfini la situation des détenteurs précaires de parcelles habous. Le décret de 1913 permet à ces occupants de devenir propriétaires, sous la forme de l'enzel, avec le consentement des dévolutaires ; il demeure le but final et le retour au droit commun.

Le décret du 17 juillet 1926 fait figure de loi agraire, car il porte atteinte à la liberté de disposition du propriétaire et garantit au fellah la possession indéfinie de son instrument de travail, la terre. Mais en fait, il est moins révolutionnaire qu'il ne le paraît : il respecte le droit à la rente du propriétaire et oblige le fellah au paiement d'une juste redevance en contre-partie de son droit d'occupation.

Cette législation a soulevé des tempêtes de protestations de la part des dévolutaires et administrateurs des habous, citadins émotifs, qui n'ont pas su voir et réaliser l'utilité qu'elle leur offrait en stabilisant les tenanciers de leurs terres et en donnant à la rente un caractère de dîme régulière. Ces propriétaires éminents sont entrés en lutte avec les occupants et, favorisés par la crise économique récente qui mettait ceux-ci en difficulté, les ont peu à peu expulsés de leurs terres pour défaut de paiement de la redevance.

Il en est résulté que cette législation, dont on attendait la fixation définitive et générale des fellahs sur les fonds ruraux habous, a abouti à un simple moratoire dont les effets ont été désastreux pour les deux parties.

Les causes de cet échec sont de deux ordres : en premier lieu la lourdeur du mécanisme d'application qui n'était pas en rapport avec les moyens administratifs ; il s'est produit de ce fait un retard irréparable dans le recensement des occupants et la fixation de la rente. En second lieu, le manque de hardiesse du législateur qui a borné sa vue à une des faces seulement du problème de l'occupation et a soumis son règlement à une juridiction exceptionnelle : quelle force créatrice aurait eu un droit d'occupation défini dans l'universel et jeté dans le courant du droit commun.

Car le phénomène de l'occupation n'est pas propre au habous et n'affecte pas toujours, sur le habous, la forme définie par le décret de 1926. Pour n'en donner qu'un exemple nous citerons le vaste habous d'Aziza Othmana, qui couvre 96.000 ha. dans le Sahel et est entièrement aux mains d'occupants. Ceux-ci ont des droits coutumiers différents selon qu'il s'agit de terres anciennement plantées en oliviers, sur lesquels ils ne peuvent prétendre qu'à un cinquième de la récolte, ou de nouvelles plantations, sur lesquelles ils sont considérés comme m'gharsi, ou enfin de terres nues dont ils disposent comme des propriétaires melk, avec cette restriction qu'ils ne peuvent les vendre en dehors de leur tribu.

Le fait d'occupation affecte surtout les terres domaniales et les habous. Mais on l'observe sur les terres collectives sous la forme d'appropriations de parcelles par des membres de la tribu : elles se multiplient et créent au profit des individus des droits précaires qui s'opposent à ceux de la collectivité.

Sur certaines grandes propriétés melks, le domaine de l'Enfida par exemple, la perpétuation des mêmes familles sur les mêmes terres qu'elles relouent perpétuellement, l'autorisation donnée

à ces locataires d'édifier une maison, cet enracinement encouragé ne crée-t-il pas une vocation morale à une détention perpétuelle, une sorte de droit d'occupation ?

L'universalité de l'occupation eût mérité qu'on l'élevât à la dignité d'une institution juridique générale, comme le Droit romain l'a fait, pour la possession *animo domini* d'abord, et aussi, sur ce même sol africain, pour des faits d'occupation analogues. Car rien n'est plus piquant d'actualité que l'étude historique consacrée par M. Charles Saumagne aux *Leges Manciana* et *Hadriana*, qui réglementaient une sorte de droit d'occupation et dont l'application est témoignée par plusieurs inscriptions que l'on a justement découvertes sur des henchirs habous où le même phénomène se reproduit actuellement.

Il est bien difficile d'évaluer avec quelque chance d'approximation la superficie totale des terres « occupées ». Sur les habous, on peut avancer le chiffre d'environ un million d'hectares (700.000 ha. soumis au régime du décret de 1913+150.000 ha. touchés uniquement par le décret de 1926+150.000 ha. de droits spéciaux, comme Aziza Othmana). Sur le Domaine de l'Etat on se permet, à la rigueur, d'évaluer l'emprise de l'occupation à 600.000 ha. (y compris les 160.000 ha. allotis au profit des indigènes et les 350.000 ha. de terres sialines entre leurs mains). Mais sur combien de centaines de milliers d'hectares portent les occupations en terres collectives et dans les propriétés melks ? 500.000 ha. au moins, un million peut-être ? En gros le phénomène de l'occupation intéresse au moins le quart des terres productives.

*
* *

Faisons le bilan de l'apport occidental. En droit, les interventions de nos juristes se tra-

duisent par une multitude de textes législatifs, les uns ayant pour but d'instaurer un nouveau régime foncier, les autres de clarifier et réglementer le régime coranique et coutumier. Pardessus tout, nous avons apporté notre conception cartésienne du droit, notre goût de la certitude, notre idéal quiritaire de la propriété.

En fait, nous avons valorisé le sol et provoqué ainsi indirectement l'affirmation de la possession et la mobilisation de droits fonciers. La colonisation a renversé le système économique indigène et ouvert la voie à une exploitation agricole intensive. Par imitation et par intérêt, l'indigène s'est converti à nos vues en matière foncière.

Car c'est une loi universelle que les institutions juridiques se modèlent sur les besoins de l'homme. Le droit de propriété et la rigueur de nos Codes auraient été bien inutiles aux peuplades vivant de chasse ou aux tribus pastorales. Les règles modernes de la propriété sont nées lorsque des cultures ont été entreprises. En Tunisie comme partout l'évolution de la technique agricole et l'extension des cultures n'ont pas été une des moindres causes de l'évolution du régime foncier.

Deux pôles de force ont agi sur ce mouvement évolutif : d'une part, l'intérêt de la colonisation, toutes les mesures prises pour la favoriser et la protéger et pour ouvrir le pays à l'essor économique ; d'autre part, la résistance passive de la tradition, de la loi coranique, de la population inadaptée, bref les forces conservatrices. Cette résistance s'est traduite par la protection accordée aux institutions musulmanes et, sur le plan des faits, par l' « occupation ».

L'action réformatrice du Gouvernement a donc été commandée, tour à tour, ou en même temps, par cette double nécessité : favoriser la colonisation ; protéger l'indigène. A cet égard, la

chronologie des actes législatifs nous donne assez bien l'image de notre politique foncière :

— 1885 : instauration d'un statut neuf, l'immatriculation, destiné à ouvrir la voie à la colonisation.

— 1888-98 : réforme de la législation habous dans le but de mobiliser ces biens de mainmorte.

— 1898-1903 : inventaire des richesses foncières : délimitation et concession des terres sialines ; délimitation des terres collectives ; délimitation du Domaine forestier ; programme de colonisation.

— 1905-1906 : mise au point et modernisation des institutions juridiques : rachetabilité des rentes ; code des obligations.

— 1908-1918 : premier souci de protection des intérêts indigènes : Conseil supérieur des Habous ; cession à enzel des habous au profit des occupants ; statut des terres collectives en Territoire Militaire.

— 1918-1930 : colonisation méthodique et intensive : réglementation des lotissements de colonisation ; détermination des droits domaniaux.

— 1925-1935 : réaction à la colonisation : protection des intérêts indigènes, fixation au sol des occupants sur le Domaine et les Habous ; statut des terres collectives en territoire Civil.

De cette chronologie il appert que la colonisation, d'abord lente et insinuante, a poussé une offensive générale dans les vingt dernières années. Cette offensive n'a suscité la résistance de la population indigène que dans les dix dernières années.

La résistance indigène à la dépossession, jointe à la crise économique, semble avoir arrêté l'expansion colonisatrice. On peut être étonné que

celle-ci ait trouvé sa limite après avoir absorbé à peine le dixième des terres cultivables, alors qu'il existait en 1881 une réserve de terres vierges beaucoup plus large. C'est que, à son contact, l'indigène a pris goût à la terre et, à son exemple, s'est mis à défricher. Aussi la colonisation paraît-elle arrivée à son point de saturation sur une superficie certainement inférieure à la superficie défrichée depuis cinquante ans.

Après ces dix années de luttes entre les deux tendances, on peut admettre que nous entrons dans l'ère de la stabilisation et de l'organisation. Mais, tandis que la colonisation paraît être convenablement cristallisée sur ses domaines parfaitement équipés, du côté indigène le terrain occupé est pour ainsi dire inorganisé. L'organisation de la paysannerie indigène est le grand problème de l'heure.

Le paysannat indigène

Le refoulement massif de l'indigène par la colonisation est une légende, en Tunisie. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les chiffres d'une enquête effectuée en 1925 dans le Caïdat de Medjez-el-Bab : la colonisation y avait acquis à cette époque et défriché 27.000 hectares sur lesquels elle entretenait 4.000 indigènes ; alors que sur la même aire, il n'y avait que 1.360 hectares de cultures et 1.400 habitants en 1881 (1).

Mais on pouvait craindre que l'extension continue de la colonisation fasse passer peu à peu toutes les terres entre des mains européennes et que les indigènes soient réduits au rôle de main-d'œuvre. Le Gouvernement du Protectorat s'est

(1) V. Mottes. *La colonisation française et la propriété indigène dans le Contrôle Civil de Medjez-el-Bab*, Tunis, 1925.

rendu compte assez tôt du danger qu'il y aurait à laisser se former une armée de prolétaires ruraux et a dû protéger l'occupation indigène, comme nous venons de le montrer. Cette première entreprise de consolidation de la paysannerie locale s'est appelée « la fixation au sol des indigènes ».

La crise économique de 1930-1934 porta un coup égal aux colons, dont un grand nombre fit faillite, et aux grands et moyens propriétaires indigènes, pris à la gorge par un abus de crédit. Il fallut adopter des mesures exceptionnelles pour éviter la vente massive de leurs fonds ruraux.

La grande misère des fellahs apparut plus crûment à l'opinion lors de la longue sécheresse de 1936, et on comprit alors qu'il ne suffisait pas de prendre des mesures d'ordre juridique pour faire obstacle à la dépossession des indigènes, qu'il importait avant tout de mettre ceux-ci en mesure de tirer de leur sol une subsistance suffisante. Le « Paysannat indigène » fut le nom nouveau donné au problème qui n'a cessé depuis d'agiter les sphères gouvernementales.

Le paysannat indigène est donc le problème de la misère rurale. Il doit se résoudre par le relèvement du niveau de vie des ruraux. Mais les *facteurs de la prospérité agricole* sont multiples.

Il y a, en premier lieu, la *productivité du sol :* l'obstacle à vaincre est la sécheresse. On peut lutter contre elle directement, dans une certaine mesure, par des travaux hydrauliques ; mais on peut aussi composer avec elle, en développant les ressources qui s'accommodent du climat : l'olivier, les cactées, et surtout le mouton. Enfin par la prévoyance on peut pallier l'irrégularité des récoltes.

Le second facteur de la prospérité agricole, ce sont les *capacités du cultivateur :* prévoyance, robustesse physique, amour du travail, habileté culturale. Ce ne sont pas précisément les quali-

tés du bédouin. Œuvre d'éducation, ardue, essentielle. Elle serait facilitée par l'organisation de cellules agraires, ethniques autant que possible : les pays totalitaires nous ont montré combien l'éducation collective était plus aisée que l'éducation individuelle.

Troisième facteur du relèvement paysan : *l'outillage*. Il ne s'agit pas seulement d'équiper les terres indigènes en eau, en moyens de communication, en silos, etc... (équipement d'Etat), mais surtout de fournir au fellah le cheptel vif et mort dont il ne dispose pas : et c'est une question de crédit.

Il semble qu'on ait abusé du crédit en Tunisie, et il est certain que les gros et moyens propriétaires ont été les victimes du crédit. Celui-ci a été dispensé inconsidérément et sous des formes incompatibles avec la mentalité indigène, imprévoyante et fataliste. Il faudrait rompre avec nos concepts occidentaux, imaginer une forme nouvelle de crédit adaptée à la psychologie indigène, s'accommodant d'une nécessaire insaisissabilité de la terre, comportant un recouvrement fractionné par prélèvement privilégié sur les récoltes et revenus annuels, à la manière de l'impôt.

Le régime foncier est, enfin, le facteur essentiel d'une politique paysanne, car c'est lui qui règle la manière dont le travailleur disposera de sa matière première : la terre. L'incertitude et l'insécurité foncières paralysent les efforts du fellah. Mais sur ce plan encore convient-il de ne pas adopter de formule rigide, élaborée selon nos concepts européens ; ainsi la petite propriété n'est pas la forme idéale convenant, en tous lieux, au paysannat. Dans les régions où l'élevage et la cueillette de l'alfa sont et demeureront les ressources essentielles, il est indispensable de conserver la propriété collective. Par ailleurs, il faut compter avec la répugnance native de l'Ara-

be pour le travail du sol qui le conduit soit à aliéner sa terre, dès qu'on l'individualise, soit à la louer. Il faut mettre les terres paysannes sous tutelle et, à cet égard, le habous s'offre pour constituer le « homestead » de l'indigène.

La population rurale de la Tunisie n'est pas uniformément dans le même état de misère, ni dans la même condition sociale sur tout le territoire, et chaque région comporte des solutions différentes du problème paysannal.

Dans la *zone côtière*, la population rurale est groupée en gros villages (de 1.000 à 10.000 habitants) où elle mène une vie à la fois artisanale et agricole. L'économie agricole de ces régions est déterminée par d'assez bonnes ressources en eau souterraine et une hygrométrie qui favorise les cultures arbustives. C'est la zone des plantations d'oliviers, des jardins. L'appropriation individuelle des terres est générale et les procédés de culture soignés. La population rurale de cette zone, qui peut être évaluée à 600.000 âmes, est relativement dans l'aisance.

Dans la *zone tellienne*, au Nord de la chaîne dorsale, la population indigène, évaluée à 500.000 âmes, est disséminée en une multitude de douars familiaux. C'est la région de la colonisation et des cultures céréalières. Les fellahs disposent d'assez bonnes ressources, en année normale ; mais ils sont souvent la proie des usuriers. La misère touche surtout les populations des parties montagneuses et les ouvriers agricoles, particulièrement les khammès des petits propriétaires indigènes.

La population la plus misérable est sans conteste celle de la *zone steppique* qui s'étend de Thala et Maktar jusqu'au Sahara. Les populations qui y vivent (800.000 âmes) sont groupées en tribus ou fractions plus ou moins nombreuses ou cohérentes (de 500 à 10.000 âmes). Ces tribus nomadisent sur l'aire restreinte de leurs

terres collectives (de 2.000 à 50.000 hectares). Dans le Nord et l'Est de cette zone, les tribus se sont désagrégées et fixées sur leurs terres partagées. Dans le Sud, les Oasis présentent un aspect social particulier, s'apparentant aux villages sahéliens. Dans cette zone, sans pluie, les cultures sont aléatoires, l'élevage et l'alfa sont les ressources essentielles. Elle peut être régénérée par l'olivier (qui y abondait à l'époque romaine) et surtout par les cactées (qui ont transformé certains déserts américains).

La diversité des formes du paysannat tunisien jointe à la pluralité de ses besoins commande de prévoir toute une gamme de moyens pour améliorer la condition de la population rurale ; ce qui n'exclut pas, du reste, l'idée d'un plan d'ensemble, car la faiblesse des efforts antérieurs de fixation au sol des indigènes a été d'être fragmentaires et sans suite.

Une autre erreur des entreprises antérieures de paysannat a été l'excessive centralisation des services chargés de les réaliser, cause d'un ralentissement du débit, en même temps que leur dualité, cause de dispersion et de contrariété des efforts. On a vu, en effet, que la fixation au sol sur les terres domaniales était poursuivie par la Direction de l'Agriculture (actuellement nommée Affaires Economiques), tandis qu'elle était réalisée sur les habous et terres collectives par un « Service Foncier » créé auprès du Ministère d'Etat. L'institution de ce second service de fixation au sol fut motivée par la défiance de l'opinion indigène à l'égard de la Direction de l'Agriculture qui avait affiché un souci trop exclusif de son œuvre de colonisation française : on redoutait que les habous et les terres collectives ne subissent le sort du Domaine privé.

L'œuvre de restauration paysannale ne saurait être menée à bien par un attelage sans guide. Une autorité unique doit imposer ses directives,

et il est logique de penser que la Direction des Affaires Economiques est plus qualifiée que toute autre pour cette entreprise, si elle cesse de faire figure de Direction de la « colonisation française » pour jouer son rôle normal de Direction de la « colonisation indigène », et si les hommes qui s'atteleront à cette œuvre sont animés par un sens profond de politique indigène.

Il serait vain de construire un plan de paysannat indigène sans avoir, pour le réaliser, un instrument judicieusement construit entre des mains expertes.

VIII

LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES EN 1938

Dans la série d'études publiées ci-dessus, nous avons cherché à analyser la structure administrative du Protectorat français en Tunisie et à dégager les grandes lignes de l'édifice qui monte lentement au gré des architectes qui se succèdent et du goût de Paris. Il ne se passe guère d'année sans qu'on voie sortir un train de réformes législatives : méthode qui entretient chez les indigènes une mystique de changement et donne à la législation un aspect confus et incohérent.

C'est ainsi qu'après le massif des réformes de M. Peyrouton, nous avons eu les lois libérales et sociales de 1936 et les statuts administratifs de 1937 (accession des indigènes aux emplois publics — statut des caïds — redistribution des organismes politiques de l'Administration centrale).

En 1938, après les événements tragiques d'avril, un nouveau train de réformes a paru : les unes, touchant aux libertés publiques, ont été commandées par les événements politiques ; les autres, relatives à l'organisation d'un Conseil économique et social, à la décentralisation communale, à l'institution de nouveaux tribunaux tunisiens cantonaux, etc., sont le fruit d'études engagées depuis de longs mois.

1° **Les libertés publiques.** — Les décrets du 6 août 1936 refondaient les textes multiples de la législation antérieure en matière de libertés publiques et prenaient pour base le principe de la liberté préalable et de la sanction ultérieure des écarts. Nous avons montré que ces textes constituaient une charte acceptable, qu'ils contenaient un certain nombre de freins efficaces, mais que, malheureusement, on avait oublié de

prévoir, avec précision, la limite de ces libertés, c'est-à-dire le moment où le frein devait agir; et il nous paraissait illogique et dangereux de favoriser le développement d'une opinion politique dans un pays qui n'avait ni la maturité ni les institutions d'une démocratie.

Les partis nationalistes se livrèrent aux excès les plus intolérables jusqu'à l'émeute du 9 avril et à la proclamation de l'état de siège. Le Gouvernement mit alors les circonstances à profit pour réviser la charte des libertés publiques : ce fut l'objet des décrets du 28 juin 1938.

Le *régime de la Presse* de 1936 comportait comme moyen de répression des délits politiques, outre les sanctions pénales de la loi de 1884 et quelques autres propres à la Tunisie, la suspension administrative pendant huit jours et la suspension judiciaire pour un temps plus long. Le décret du 28 juin 1938 autorise la suspension administrative *sine die* de tout journal poursuivi en justice à la requête du Résident général, et même la suspension sans action judiciaire, pendant trois mois, motivée par certains délits politiques. En outre, les sanctions pénales prévues pour les délits politiques sont aggravées de l'interdiction de séjour pour une durée de cinq à dix ans.

On en revient donc, en ce qui touche la suspension administrative, à un régime analogue à celui de 1934, mais on ne rétablit pas, pour la Presse arabe, la déclaration préalable et la faculté pour l'Administration de refuser le visa. D'autre part, tous les journaux, quelle que soit leur langue ou leur nationalité, demeurent astreints à une réglementation uniforme.

Le moyen de la suspension administrative est évidemment très énergique et supplée au défaut de précision des textes fixant les limites de la liberté : il laisse à l'appréciation discrétionnaire de l'Administration le soin de déterminer ces limites et de faire jouer le frein. Il évite de donner une définition plus nette et plus complète des

délits politiques et de caractériser à l'avance ce qu'il est indispensable de réprimer.

La *liberté de réunion* accordée par le décret du 6 août 1936 comportait également une restriction : la déclaration préalable des réunions politiques et le pouvoir accordé au Secrétaire général et aux Contrôleurs Civils d'interdire les réunions de nature à troubler l'ordre public. C'est en vertu de cette disposition que toute manifestation publique de caractère politique avait été interdite dans la Régence dès le mois de juillet 1937. Cette interdiction avait, du reste, été facilement tournée par l'organisation de pseudo-réunions privées.

Le décret du 28 juin 1938 n'apporte aucun moyen d'empêcher les réunions soi-disant privées. Il se contente d'étendre l'obligation de la déclaration préalable aux réunions de tous ordres et d'élever le tarif pénal sanctionnant les fausses déclarations de manifestation et les réunions tenues malgré l'interdiction.

Comme en matière de Presse, l'étendue de la liberté reste donc soumise à la libre appréciation faite par l'Administration du caractère illicite ou pernicieux de l'usage qui est fait de la liberté, appréciation qui sera évidemment fonction du climat politique en France. On n'a pas eu l'audace de déterminer une fois pour toutes la zone interdite : l'action politique.

Le décret du 28 juin 1938 a pourtant tenté de définir la limite de l'activité politique tolérée en ce qui concerne les *Associations*. Il astreint, en effet, celles-ci à s'engager, par une clause de leurs statuts, « à respecter les traités du Protectorat, les droits du Souverain et de la Nation protectrice », sous peine de refus du visa. Tout groupement poursuivant un but politique, fondé sans dépôt de statuts, est déclaré illégal et ses fondateurs passibles de sanctions. Enfin, la dissolution en justice et des sanctions pénales

menacent les Associations qui ne respecteraient pas la clause ci-dessus.

Il est assez curieux de constater que la plupart des groupements politiques de la Tunisie n'étaient pas déclarés. Seuls le P. P. F. et le P. S. F. s'étaient organisés dans le cadre d'une Association légale. Nous ignorons les résultats obtenus par le décret du 28 juin 1938 qui accordait un délai d'un mois aux groupements de fait pour régulariser leur situation. Le parti S. F. I. O. n'a pas caché qu'il lui était impossible de souscrire à la clause de respect des traités : il est vrai que ce parti prétend que toute sa doctrine est économique et peut-être ne se range-t-il pas dans les groupements de « caractère politique ». Par contre, il nous est revenu que le Vieux-Destour était tout disposé à signer la clause légale, car il ne demande que le retour à une meilleure application des traités.

La belle étiquette rose que la loi oblige à coller sur la porte des Associations n'empêchera pas certaines d'entre elles de faire de la politique antifrançaise « dans le cadre des traités du Protectorat ». En matière d'Association aussi, n'aurait-il pas mieux valu interdire une fois pour toutes la poursuite d'un but politique. Il y a bien autre chose à faire dans un pays neuf et misérable.

2° Le Conseil supérieur économique et social. — On pouvait d'autant plus facilement tenter de canaliser les libertés publiques sur le terrain économique et social que l'on instituait en même temps, par un autre décret du 28 juin 1938, une sorte de Parlement économique et social, exutoire jugé nécessaire à une opinion publique qu'on ne peut étouffer et qui s'impose chaque jour davantage au Gouvernement. Le temps du régime administratif despotique, à la turque, paraît bien périmé.

Pour une fois, cette réforme libérale n'aurait pas eu pour point de départ un vœu exprimé par la colonie française, comme cela a été le cas pour toutes les Assemblées délibérantes de l'Afrique du Nord et en particulier pour l'institution du Grand Conseil, d'abord simple Commission de notables français, puis manière de Parlement financier franco-tunisien. C'est pour répondre en partie au désir confus de la population tunisienne, désir que les phalanges destouriennes exprimaient dans leur cri de ralliement « Parlement Tounsi », que l'on crée un organisme représentatif des intérêts français et indigènes et de l'opinion publique en matières économique et sociale.

Toutefois, on n'a pas fait du Conseil supérieur économique et social une institution constitutionnelle tunisienne. Il était convenable de respecter le principe de la souveraineté monarchique absolue de S. A. le Bey. Aussi le Conseil supérieur est-il placé auprès du Résident général ; il constitue ainsi un organisme de consultation et d'information de la puissance protectrice. Il aurait pu être créé par un simple arrêté du Résident général.

Le Conseil supérieur économique et social est composé de 78 membres (et non par 76 comme l'indique le texte du décret par une manifeste erreur d'addition). Ces membres sont les uns élus par les assemblées consultatives déjà existantes (Chambres économiques, Grand Conseil : 27 au total) ; d'autres désignés par le Résident général sur la présentation de groupements à caractère social (syndicats ouvriers, anciens combattants et fonctionnaires, organismes de mutualité, barreau : 30 au total) ; d'autres enfin, choisis et désignés par le Résident général comme représentants des municipalités (6) ou de certaines classes sociales inorganisées (paysans, industriels et commerçants tunisiens, personnalités françaises et tunisiennes : 15 au total). Panachage bien compliqué.

Le mandat des « Conseillers supérieurs » est de trois ans. L'Assemblée est réunie et présidée par le Résident général, au moins deux fois l'an. Le Conseil est divisé en sections, mais il n'est pas dit que ces sections doivent être raciales, comme au Grand Conseil.

Les pouvoirs du Conseil supérieur sont étroitement limités et réglementés. Il ne peut être saisi que par le Résident général ; mais il peut émettre des vœux sur les questions qui ne lui sont pas soumises, à l'exception de questions d'ordre politique qui lui sont formellement interdites. Sur les questions qui lui sont soumises (problèmes économiques et sociaux susceptibles de faire l'objet de textes législatifs), le Conseil donne un avis qui évidemment ne lie pas le Gouvernement.

Particularité remarquable : les séances ne sont pas publiques. C'est dire que les discussions ne seront pas publiées ; ce qui est de nature à rendre les discussions moins passionnées, si, toutefois, on tient bon sur ce règlement et si on sanctionne les indiscrétions.

Ne nous abusons pas : malgré toutes les précautions prises pour édulcorer l'institution nouvelle, pour enlever à cette Assemblée la virulence parlementaire et limiter ses pouvoirs, elle constitue le germe d'un Parlement. Nous connaissons l'évolution du Grand Conseil financier, issu d'une simple Commission consultative, réunie à l'origine par le Résident général sans aucun texte réglementaire. Il faut dire que nous avons aussi le précédent récent d'un avortement : celui de la Commission des Réformes, instituée par M. Peyrouton dans un but analogue et qui a vécu l'espace de trois mois.

Le glissement de la Tunisie vers un régime parlementaire présente un grave danger : celui de doter ce pays d'un pouvoir délibératif, isolé de la Métropole, et par conséquent de favoriser son particularisme et son autonomie. A un

moment historique où la France concentre sa politique extérieure sur son Empire, il faut redouter tout ce qui est de nature à entraîner le relâchement des liens qui rattachent à Paris nos provinces d'Outre-Mer.

Pour étouffer dans l'œuf le ferment d'indépendance que pourrait contenir une institution telle que le Conseil supérieur de Tunisie, ne faudrait-il pas envisager la création, à Paris même, d'une sorte de Parlement économique d'Empire, où les délégués tunisiens se mêleraient à ceux de tous les peuples qui vivent sous le drapeau français et formeraient un faisceau étroitement lié sous la haute autorité du Gouvernement de la France ? Ministère d'Empire, Parlement d'Empire paraissent être les conditions nécessaires d'une politique d'Empire, en régime démocratique.

3° **Décentralisation communale.** — La structure administrative de la Tunisie est caractérisée, on le sait, par une centralisation extrême. Une Administration centrale développée et puissante exerce une autorité jalouse dans tous les coins du bled, par des agents hiérarchisés.

On avait bien été amené, dès le début du Protectorat, à donner aux villes une autonomie édilitaire et financière. Mais le régime communal, étroitement réglementé par le décret du 14 janvier 1914, assujettissait la gestion municipale au contrôle préalable et minutieux de l'Administration centrale, dans les moindres actes, alourdissant la machine administrative et paralysant la vie locale.

D'autre part, la vie communale s'arrêtait aux murs de la cité. L'institution de communes rurales, organisées sur le type des communes urbaines, avait été tentée par le décret du 24 décembre 1934 ; elle n'avait donné qu'un résultat incertain dans un unique essai à Djerba.

Les décrets des 10 et 11 août 1938 tendent à

réaliser une étape de décentralisation administrative : le premier en exemptant du contrôle préalable de l'Administration un nombre important des actes de la gestion municipale, le second en instituant un nouveau type de communes rurales.

Le décret du 10 août 1938 déclare exécutoires de plein droit, après un court délai, les délibérations municipales portant sur un certain nombre d'objets, d'intérêt moyen. Le Contrôleur Civil, agent de l'autorité française, par le canal duquel sont transmises à l'Administration centrale les délibérations municipales, peut, dans le délai prévu, faire suspendre l'exécution et demander l'annulation à l'Administration centrale. On a ainsi obtenu, très élégamment, une décentralisation importante et assuré la déconcentration du contrôle de l'Administration centrale au niveau du Contrôle Civil, tout en respectant les principes de subordination des communes à l'autorité tunisienne.

Le décret du 11 août 1938 crée un nouveau type de commune rurale qu'il nomme « *Association communale* ». Alors que la commune rurale de 1934, à Djerba, est calquée sur le système municipal urbain, le Vice-Président du Conseil municipal, choisi parmi les notables, ayant la direction de la gestion communale, l' « Association communale » est inspirée de la commune mixte algérienne, en ce sens qu'un fonctionnaire tunisien d'autorité, le kahia, assure les fonctions de Vice-Président du Conseil municipal et devient ainsi le bourgmestre de la commune rurale.

D'autre part, pour constituer le Conseil communal, on fait appel à une institution ancienne, qui visait déjà à la décentralisation, mais n'avait pas donné tout ce qu'on attendait d'elle : le Conseil de Caïdat. Le Conseil communal est composé des délégués des cheikhats au Conseil de Caïdat, auxquels on adjoint les cheikhs et des conseillers français choisis par le Résident

général, lorsqu'une colonie française est installée dans le territoire de l'Association communale.

Les attributions du Conseil communal sont plus larges que celles du Conseil municipal ; outre ses obligations de voirie, il doit, en effet, gérer les terres d'usage commun et participer à la mise en valeur agricole du territoire de l'Association. Les « Associations communales » sont nettement orientées vers une activité agraire.

Les « Associations communales » sont créées individuellement, par décret spécial. Le territoire de l'Association est le kahialik ou le khalifalik, exceptionnellement le Caïdat tout entier. On prévoit la division de ce territoire en « Sections », de manière à assurer une gestion plus directe des biens propres à une fraction de la population, par un Conseil de Notables.

En somme, les « Associations communales » constituent une solution intermédiaire entre la Commune rurale du type 1934 et les cellules de terres collectives ou les Syndicats agraires dont nous préconisions la constitution (*Af. Fr.*, 1937, p. 303 et 578).

4° **Justices cantonales**. — La Tunisie, en 1881, comme tout pays de structure archaïque, ignorait la séparation des pouvoirs. Le Charaa constituait bien une juridiction relativement séparée de l'Administration, mais sa compétence se limitait à l'état des personnes, aux successions et au droit immobilier. En matière pénale et d'obligations, le pouvoir juridictionnel appartenait au Ministère d'Etat (Ouzara) et au Caïd, qui le cumulait avec son autorité administrative et ses attributions financières.

Le Gouvernement du Protectorat s'est efforcé de réaliser progressivement la séparation du judiciaire et de l'administratif, dogme du droit public occidental. Des Tribunaux séculiers furent

créés dans les grandes villes, et, en 1921, la séparation fut consacrée par l'institution d'un Ministère de la Justice. Mais les Caïds conservèrent dans les villes non pourvues de Tribunal régional des attributions judiciaires en matière de simple police et d'affaires civiles de menue importance. Ils étaient, en outre, les officiers de police judiciaire des Tribunaux régionaux.

L'idée de décharger les Caïds de leurs fonctions de juge de paix est déjà ancienne : en 1923 on fit l'essai d'une justice cantonale à compétence restreinte à Djerba, qui est décidément prédestinée aux expériences. Le résultat fut satisfaisant.

Lorsqu'on élabora, en 1936-1937, le statut des Caïds on pensa concentrer leurs attributions dans le domaine administratif et les soulager complètement de leur besogne fiscale et judiciaire, qui absorbe la majeure partie de leur activité au détriment de buts plus importants comme la mise en valeur de leur circonscription. Mais on recula devant l'énormité des frais qu'aurait entraînés la création d'un réseau de percepteurs et l'organisation de justices cantonales sur tout le territoire. Certains estimaient aussi que la fragmentation de la puissance entre les mains de nombreux agents indigènes amoindrirait l'autorité des Caïds et multiplierait les occasions de prévarication (quoiqu'il ne faille pas exagérer notre prévention à cet égard : la moralité des chefs indigènes est suffisante lorsque nous y tenons la main fermement).

On se borna donc à pousser l'expérience des justices cantonales, en leur accordant une compétence plus étendue, en en créant trois nouvelles, par décret du 23 juillet 1938 : Moknine, Nabeul, Bizerte, et en élargissant la compétence de celle de Djerba.

Il est trop tôt pour juger des résultats de ce nouveau pas dans la voie de la séparation du judiciaire et de l'administratif. Des précautions ont été prises pour que l'autorité du Caïd n'en

soit pas affectée, et on a choisi les régions les plus évoluées pour y établir ces Tribunaux.

5° **Réglementation des écoles coraniques modernes.** — Nous avons déjà parlé du mouvement de Renaissance arabe qui suscitait, dans l'ensemble du monde musulman, une éclosion d'écoles privées de culture islamique moderne, cherchant à concurrencer nos établissements primaires de culture occidentale. Un nombre important de ces écoles, dites « Ecoles coraniques modernes », avait été créé par l'initiative privée en Tunisie, au cours de ces dernières années, à la faveur de l'absence de toute réglementation et aussi d'une distribution imprudente de subventions de l'Etat.

Pour endiguer le développement considérable de cet enseignement privé, dont les tendances nationalistes sont évidentes, le Gouvernement n'avait d'autre moyen que de les réglementer et de les assujettir à un contrôle étroit de l'Etat. C'est le but du décret du 28 juin 1938, qui assimile les écoles coraniques modernes aux écoles privées ordinaires et les soumet à une réglementation analogue à celle qui régit l'enseignement libre, en prenant les précautions nécessaires pour ménager la susceptibilité religieuse de ce milieu.

Les directeurs et professeurs doivent justifier de diplômes et de conditions d'aptitude (lisez moralité et loyalisme), vérifiées par les autorités tunisiennes sous le contrôle français. Aucune école coranique moderne ne peut s'ouvrir sans l'autorisation du Gouvernement auprès duquel est institué un Conseil supérieur de l'Enseignement coranique, réplique du Conseil supérieur de l'Enseignement public, dont il constitue, en quelque sorte, une section indépendante. Ce Conseil donne son avis sur tout ce qui touche à l'enseignement coranique et, en particulier, sur la répartition des subventions.

Enfin, les écoles coraniques modernes sont

inspectées par des fonctionnaires tunisiens. Leur gestion financière est assujettie à des règles rigoureuses et, si on tient la main à leur stricte application, on trouvera dans ce chapitre le moyen de décourager les fondateurs d'écoles coraniques plus souvent animés par un espoir de lucre que par un idéal islamique.

*
* *

Le Proconsulat de M. Guillon s'est achevé sur ces réformes. Les violentes critiques que son action a soulevées dans une partie de l'opinion ne peuvent empêcher d'observer que la majeure partie de son œuvre législative demeure dans la ligne de celle de ses prédécesseurs, qu'il s'agisse de la décentralisation communale (nouvelle étape après celles franchies par M. Saint et par M. Peyrouton), du statut des caïds (qui avait été mis à l'étude par M. Peyrouton), de l'accession des indigènes aux emplois publics (amorcée par M. Peyrouton), ou même de l'institution d'un Conseil supérieur économique (dont la Commission des Réformes de 1934 constitue le précédent), sans parler de ses entreprises en matière de Paysannat, nouveau nom donné à la fixation au sol des indigènes à laquelle M. Saint s'était attaché.

Le nouvel architecte que la France envoie en Tunisie trouvera sans doute peu à démolir. Mais avant de donner à l'édifice un nouvel étage, peut-être aimera-t-il se pencher sur le plan et envisager des réformes de structure. Et il s'apercevra qu'il n'a pas de bureau d'étude, pas de service central d'information, de conception et de coordination, politique et économique. Il ne dispose que d'entrepreneurs, habitués à posséder à la fois l'initiative et l'exécution : les grandes Directions techniques, qui tirent à hue et à dia. Nous avons souvent signalé, au cours des études ci-dessus, que le vice fondamental de la

machine administrative résidait dans le défaut d'accouplement et de subordination des Administrations tunisiennes et du Contrôle français à un organisme central d'impulsion politique (lato sensu) assurant l'harmonie et la continuité de notre action impériale en ce pays. Qu'on le crée ; l'esprit d'équipe naîtra ; tous les problèmes seront abordés sans réticences ; toutes les œuvres entreprises seront assurées d'aboutir.

TABLE DES MATIÈRES

Avertissement 5

I. — L'Administration centrale 7

II. — Les cadres indigènes d'autorité . . . 19

III. — Les collectivités publiques 35

IV. — Le contrôle français 48

V. — Les libertés publiques 64

VI. — L'enseignement des indigènes . . . 79

VII. — L'évolution du régime agraire. . . . 98

VIII. — Les réformes administratives en 1938. 148

Imprimé par l'Imprimerie Alençonnaise
Pl. Poulet-Malassis, Alençon (Orne), France

Brochures en vente à l'*Afrique Française :*

AFRICAIN (Un). — Prolégomènes à toute politique indigène raisonnable	3 50
ANTONETTI. — La Côte d'Ivoire porte du Soudan	5 fr.
AUBERT DE LA RUE. — Voyage d'exploration à l'Ile Heard	3 fr.
AUGIERAS. — Chronique de l'Ouest Saharien	15 fr.
AUGIERAS. — La pénétration dans le Sahara Occidental	15 fr.
BERNARD (Augustin). — La main-d'œuvre dans l'Afrique du Nord	3 fr.
BARTEL-NOIROT. — Atlantide... Prix modérés	4 fr.
BERNARD (Maurice), Commandant. — Les tribus de la zone Nord et Nord-Ouest du Maroc	5 fr.
BERTHAULT (Pierre). — La production des céréales en Afrique du Nord	5 fr.
BERTIN. — Les bois de la Côte d'Ivoire	5 fr.
BLONDEL. — La mise en valeur du sous-sol de l'Afrique Française	3 fr.
BONAMY (André). — Les deux rives du Sahara	10 fr.
BOURCART (Jacques). — Un voyage au Sahara	15 fr.
BRUEL (Georges). — Le Cercle du Moyen Logone	10 fr.
BRUEL (Georges). — L'inventaire scientifique et économique du Moyen Niari	10 fr.
CAMUT (J.-G.). — Le Chemin de Fer Franco-Ethiopien de Djibouti à Addis-Abeba	6 fr.
CAQUERAY (de). — Notes pour l'histoire de Casablanca et de son port	3 fr.
CAVE. — Sur les traces de Rodd Balek	20 fr.
CHAVANNES (de). — Pour le Cinquantenaire de Brazzaville	3 fr.
CHAVANNES (de). — Un collaborateur de Brazza : Albert Dolisie	9 fr.
DELAFOSSE. — Traditions historiques et légendaires du Soudan Occidental	10 fr.
ESTIENNE. — La naissance de Bidon V	3 50
ETESSE. — Les grands produits africains	15 fr.
FERRANDI (J.) — La vérité sur l'occupation turque au Borkou, dans le Tibesti et l'Ennedi	5 fr.
FIDEL (Camille). — Une mission en Tripolitaine	6 fr.
FOURNEAU (Alfred). — Au Vieux Congo	20 fr.
GAILLARD. — La réorganisation du Gouvernement marocain	6 fr.
GENTIL (Louis). — Voyage d'exploration dans l'Atlas marocain	15 fr.
GIGNOUX. — Les échanges franco-algériens et leur avenir	2 fr.

COMITÉ DE L'AFRIQUE FRANÇAISE

21, Rue Cassette, Paris (6e). — Tél. : Littré 97-39

Président d'Honneur : M. Albert LEBRUN, président de la République.

Président : M. Léon BARÉTY, député, ancien ministre.

Vice-présidents : MM. Ernest ROUME, gouverneur général honoraire des Colonies et le Comte E. de WARREN, président du Comité du Transafricain.

Trésorier : M. Xavier LOISY, président du Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie.

Trésorier-adjoint : M. J. d'HÉROUVILLE.

Secrétariat général :

Administration : Mlle M. JAUPITRE, chef du secrétariat administratif.

Rédaction : Conseil de Direction : MM. Robert DE CAIX, président ; AUGUSTIN BERNARD, LE NEVEU, X. LOISY ; J.-L. DE LACHARRIÈRE, secrétaire.

Tout Français souscripteur d'une somme au moins égale à 60 francs devient adhérent du Comité de l'Afrique française et reçoit *l'Afrique Française* (rédacteur en chef : J. Ladreit de Lacharrière), Bulletin mensuel du Comité. Le minimum de cotisation est fixé à 55 francs pour les fonctionnaires coloniaux et diplomatiques, l'armée et l'enseignement.

L'objet des souscriptions recueillies est :

D'organiser des missions d'exploration et d'études économiques dans les régions africaines ;

D'aider aux missions organisées par le gouvernement ou par les associations géographiques et coloniales ;

De développer l'influence française dans les pays indépendants d'Afrique ;

D'encourager les travaux politiques, économiques et scientifiques relatifs à l'Afrique ;

De poursuivre des études et recherches destinées à préparer ou à appuyer les établissements privés de nos nationaux dans ces régions ;

De tenir les adhérents régulièrement au courant des faits concernant l'Afrique, spécialement au point de vue de l'action des nations européennes colonisatrices.

---

*Un spécimen gratuit de l'*Afrique Française *est envoyé franco à toute demande.*

[illegible]

ÉTUDES TUNISIENNES

[illegible] HASNA